

# KÄYTTÄJÄKOKEMUKSIA JULKISTEN HANKINTOJEN SÄHKÖISESTÄ KILPAILUTTAMISESTA

Mauri Kinnunen

Opinnäytetyö  
Helmikuu 2014

Liiketalouden koulutusohjelma  
Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala



JYVÄSKYLÄN AMMATTIKORKEAKOULU  
JAMK UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES



|  |                                |  |
|--|--------------------------------|--|
| Tekijä(t)<br>Kinnunen, Mauri   | Julkaisun laji<br>Opinnäytetyö | Päivämäärä<br>24.02.2014                 |
|  | Sivumäärä<br>61                | Julkaisun kieli<br>Suomi                 |
|  |                                | Verkkojulkaisulupa<br>myönnetty<br>( X ) |
| Työn nimi<br>KÄYTTÄJÄKOKEMUKSIA JULKISTEN HANKINTOJEN SÄHKÖISESTÄ KILPAILUTTAMISESTA   |                                |  |
| Koulutusohjelma<br>Liiketalouden koulutusohjelma   |                                |  |
| Työn ohjaaja(t)<br>Laitinen, Teemu   |                                |  |
| Toimeksiantaja(t)<br>Tarjova Oy  |                                |  |
| <p>Tiivistelmä</p> <p>Opinnäytetyössä tutkittiin sähköisen kilpailuttamisen tuomia hyötyjä julkisille hankintayksiköille. Lisäksi selvitettiin, miksi useat hankintayksiköt eivät vielä olleet siirtyneet sähköiseen kilpailuttamiseen, vaikka muun muassa Euroopan komission tutkimukset ovat todistaneet järjestelmien luovan huomattavan taloudellisen hyödyn järjestelmiä käyttäville. Tutkimuksen toimeksiantajalle, Tarjova Oy:lle, tarjottiin keinoja myynnin ja tuotteensa kehittämiseksi sekä markkinointinsa täsmentämiseksi.</p> <p>Teoriaosuudessa tutustuttiin hankintayksiköiden eri tapoihin toteuttaa hankintansa ja hankintaprosessiin yleisesti. Lisäksi avattiin Euroopan komission strategioita koko Euroopan hankintojen sähköistämiseksi ja tuotiin esiin aiempia tutkimuksia sähköisestä kilpailuttamisesta Euroopan mittakaavassa. Myös Suomen julkisten hankintojen tilaan tutustuttiin.</p> <p>Tutkimus oli kvalitatiivinen. Haastattelukeinona käytettiin teemahaastattelua. Kaikkiaan 17:ää henkilöä haastateltiin hankintoja koskien. Näistä seitsemää haastateltiin puhelimitse ja selvitettiin heidän sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttökokemuksiaan. Tuloksia verrattiin komission tutkimuksiin. Loppuja kymmentä haastateltiin, jotta ymmärrettäisiin, mikä kuntia estää siirtymästä sähköiseen kilpailuttamiseen. Lopulta haastatteluryhmien tuloksia verrattiin keskenään.</p> <p>Tutkimustuloksista ilmeni, miksi hankinnat kannattaa toteuttaa sähköisesti. Lisäksi selvisivät perimmäiset syyt, miksi kunnat eivät olleet siirtyneet sähköiseen kilpailuttamiseen. Haastattelutulosten pohjalta Tarjova voi halutessaan kehittää strategiaansa oman sähköisen järjestelmänsä myymiseksi ja kehittämiseksi.</p> |                                |  |
| Avainsanat (asiasanat)<br>Julkinen hankinta, sähköinen kilpailuttaminen, sähköisen kilpailuttamisen hyödyt, sähköisen kilpailuttamisen esteet, sähköisen kilpailuttamisen käyttäjäkokemukset   |                                |  |
| Muut tiedot  |                                |  |



|   |  |   |
|---|--|---|
| Author(s)<br>Kinnunen, Mauri  | Type of publication<br>Bachelor's Thesis | Date<br>24022014                        |
|   | Pages<br>61                              | Language<br>Finnish                     |
|   |  | Permission for web publication<br>( X ) |
| Title<br>USER EXPERIENCES OF PUBLIC E-PROCUREMENT TENDERING   |  |   |
| Degree Programme<br>Degree Programme in Business Administration   |  |   |
| Tutor(s)<br>Laitinen, Teemu   |  |   |
| Assigned by<br>Tarjova Oy Ltd.  |  |   |
| <p>Abstract</p> <p>The purpose of this study was to explore how e-procurement has affected tendering in the public sector. Another purpose was to find the reasons for so many contracting entities not having e-procurement systems even though The European Commission studies have shown that e-procurement brings great economic benefits. The results of this bachelor's thesis will assist Tarjova Oy Ltd. in developing their operations in sales, product development and marketing.</p> <p>The theoretical framework covers methods of procurement and of the procurement process itself. It also includes a description of how The European Commission tries to make e-procurement convert the whole Europe and a list of the positive results from e-procurement both in Europe and in Finland.</p> <p>The study was conducted using a qualitative research method, and the data was gathered through theme interviews. Overall 17 people working in procurement were interviewed. Seven of them were using an e-procurement system. Their answers were compared to the European Commission studies. The rest of the people were interviewed in order to find the reasons for not using an e-procurement system. In the end, the interview groups were compared with each other.</p> <p>The results show why contracting entities should use e-procurement. Furthermore, the main reasons for not using e-procurement were revealed. Based on the interviews, Tarjova will now be able to develop their strategy in order to improve their sales and develop their system.</p> |  |   |
| Keywords<br>Public procurement, e-procurement, e-procurement benefits, e-procurement barriers, user experiences   |  |   |
| Miscellaneous   |  |   |

## Sisältö

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 Johdanto.....</b>  | <b>4</b>  |
| 1.1 Sähköinen kilpailuttaminen.....   | 4         |
| 1.2 Opinnäytetyön rakenne.....  | 5         |
| <b>2 Tutkimus.....</b>  | <b>6</b>  |
| 2.1 Tutkimuksen lähtökohta ja toimeksiantajan esittely.....                           | 6         |
| 2.2 Tutkimuksen toteutus.....   | 7         |
| <b>3 Julkisten hankintojen perustoiminta Suomessa.....</b>                            | <b>10</b> |
| 3.1 Julkinen hankintayksikkö.....   | 11        |
| 3.2 Hankintojen toteutus kuntaorganisaatiossa.....                                    | 12        |
| <b>4 Hankintaprosessi.....</b>  | <b>16</b> |
| 4.1 Julkinen hankintalaki ohjaa hankintoja.....                                       | 16        |
| 4.2 Hankinnan toteutustavat.....  | 18        |
| 4.3 Sähköiset menettelytavat.....   | 24        |
| 4.4 Erilaisia vaihtoehtoja voittavan tarjouksen määrittelyssä.....                    | 27        |
| 4.5 Toimittajien soveltuvuus ja hankinnan kohdetta koskevat vaatimukset.....          | 28        |
| 4.6 Toimittajan velvollisuudet ja oikeudet.....                                       | 29        |
| <b>5 EU:n motiivit hankintojen sähköistämiseen.....</b>                               | <b>30</b> |
| 5.1 EU:n sähköinen julkinen hankinta.....   | 30        |
| 5.2 EU:n vaikutus Suomen hankintakäytäntöihin.....                                    | 36        |
| <b>6 Tutkimus.....</b>  | <b>39</b> |
| 6.1 Sähköisestä kilpailuttamisesta syntyneet hyödyt.....                              | 39        |
| 6.2 Sähköisen kilpailuttamisen haasteet.....  | 45        |
| 6.3 Kokemuksia ja mielipiteitä sähköisestä huutokaupasta.....                         | 49        |
| <b>7 Tutkimustulosten yhteenveto.....</b>   | <b>50</b> |
| <b>8 Pohdinta.....</b>  | <b>52</b> |
| 8.1 Opinnäytetyön luotettavuus ja laadullisuus.....                                   | 52        |
| 8.2 Tutkimustulosten jatkokäyttö.....   | 53        |
| 8.3 Kehittämisehdotuksia toimeksiantajalle.....                                       | 54        |
| 8.4 Järjestelmien tulevaisuus ja lain vaikutus.....                                   | 55        |
| <b>Lähteet.....</b>   | <b>58</b> |
| <b>Liitteet.....</b>  | <b>61</b> |
| Liite 1. Sähköisestä järjestelmästä mahdollisesti syntyvien etujen selvittäminen..... | 61        |
| Liite 2. Esteitä sähköiseen kilpailuttamiseen siirtymisessä.....                      | 62        |
| <b>Kuviot.....</b>  | <b>13</b> |
| Kuvio 1. Hankintarenkaan toiminta.....  | 13        |
| Kuvio 2. Yhteishankintayksikön toiminta.....  | 15        |
| Kuvio 3. Avoimen ja rajoitetun menettelyn eroavaisuudet.....                          | 20        |
| Kuvio 4. Huutokaupan toimintaperiaate.....  | 27        |
| Kuvio 5. Järjestelmän vaikutus hankintaprosessin nopeuteen.....                       | 40        |
| Kuvio 6. Järjestelmän vaikutus hankintayksikön tehokkuuteen.....                      | 41        |
| Kuvio 7. Järjestelmän vaikutus säästöihin.....  | 42        |
| Kuvio 8. Järjestelmän vaikutus jätettyihin tarjouksiin.....                           | 43        |

|   |    |
|---|----|
| Kuvio 9. Järjestelmän vaikutus tarjousten laatuun .....                 | 44 |
| <b>Taulukot.....</b>  |    |
| Taulukko 1. Kynnysarvot .....   | 17 |
| Taulukko 2. Aikarajat EU-kynnysarvon ylittävissä kilpailutuksissa ..... | 23 |

## Sanasto

HILMA = työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä sivusto, johon kaikki kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat on ilmoitettava, [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi) (Tervetuloa HILMAN sivuille n.d.)

Hankintayksikkö = Hankintoja valmisteleva ja kilpailuttava toimija, jonka on noudatettava hankintalakia. Tällaisia yksiköjä ovat kaikki, joiden rahoituksesta suurin osa tulee valtiolta tai kunnalta (L 30.3.2007/348). Tässä opinnäytetyössä hankintayksiköllä tarkoitetaan pääasiassa kuntien hankintakeskuksia tai teknisiä osastoja.

Hankintarengas = useamman hankintayksikön yhteiskilpailutus (Pekkala & Pohjonen 2012, 139).

Yhteishankintayksikkö = lain puitteissa toimiva kunnista erillinen hankintayksikkö, joka toteuttaa sen osakkaille kilpailutuksia niiden puolesta (Pekkala & Pohjonen 2012, 136).

Toimittaja/tarjoaja = yritys tai muu toimija, joka osallistuu hankintayksikön laatimaan tarjouskilpailuun.

# 1 Johdanto

Julkinen hankinta on niin vakioitunut tosiasia ympäristössämme, ettemme aina tule edes ajatelleeksi sen vaikutuksia yhteiskuntamme rakenteisiin. Julkiset hankinnat vaikuttavat kuitenkin jokapäiväiseen elämäämme, ja niiden vaikutukseen törmää viimeistään asunnon ovesta ulos astuessaan kaupungin infrastruktuurin muodossa.

Julkinen hankinta on prosessi, jolla julkinen sektori toteuttaa hankintansa. Se on tarkoin lailla määriteltyä toimintaa. Lainsäädännön tarkoitus on luoda tasavertainen ja syrjimätön kilpailutilanne toimittajien ja hankintayksikön kesken. (Mitä julkiset hankinnat ovat? n.d.)

Sähköinen kilpailuttaminen on tullut mahdolliseksi vuoden 2007 lakimuutoksessa julkisista hankinnoista (L 30.3.2007/348). Lisäksi lakia täsmennettiin vuonna 2011, jolloin mahdollistettiin sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä julkisissa hankinnoissa (L 17.6.2011/698). EU on ajamassa direktiiviä, jonka mukaan sähköinen kilpailutus tulisi pakolliseksi julkisissa hankinnoissa vuoteen 2016 mennessä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista 2011, 9).

## 1.1 Sähköinen kilpailuttaminen

Yksinkertaisimmillaan sähköinen kilpailutus on menettely, jossa kilpailutus toteutuu alusta loppuun sähköisessä muodossa. Hankintayksikön tarjouspyyntömateriaali on tarjolla avoimesti internetissä, josta toimittajat voivat sen ladata, ja jättää sen pohjalta tarjouksen hankintayksikön tarjoamaan tietojärjestelmään. Tietojärjestelmä voi olla periaatteessa millainen tahansa, kunhan toimittajat voivat jättää sinne tarjouksensa sähköisesti. (Sähköinen kilpailuttaminen - mitä... n.d.)

Tehokkaaseen sähköiseen kilpailuttamiseen on kehitetty työkaluja, kuten tämän opinnäytetyön toimeksiantajan, Tarjova Oy:n, sähköinen kilpailutusjärjestelmä. Kilpailutusjärjestelmän hyöty syntyy siitä, että tarjoukset ja tarjouspyynnöt jätetään verkkolomakkeina järjestelmän sisälle, jolloin kerran syötettyjä tietoja voidaan käyttää

uudelleen. Hankintayksikön tarjousten käsittelyyn liittyvät toimenpiteet nopeutuvat sähköisen menettelyn myötä. Tarjouksen jättäminen on toimittajalle ohjatumpaa, minkä vuoksi se on myös helpompaa ja ehkäisee virheitä. (Sähköinen kilpailuttaminen – mitä... n.d.)

## 1.2 Opinnäytetyön rakenne

Tutkimus jakautuu viiteen osa-alueeseen: johdantoon, tutkimussuunnitelmaan, tietoperustaan, tutkimustuloksiin ja pohdintaan. Tässä opinnäytetyössä tietoperustaan on käytetty kolme päälukua avaamaan tutkimuksen taustoja sekä selkeyttämään lukijalle julkisten hankintojen toimintaa.

Ensimmäisessä tietoperustan aiheessa ”julkisten hankintojen perustoiminta” käydään läpi hankintojen toiminta yksinkertaistettuna sekä hieman taustoja toiminnan perusteluksi. Hankintaprosessissa käydään läpi yksityiskohtaisesti, kuinka hankintayksikön on mahdollista luoda tarjouspyyntö, sekä kerrotaan erilaisista menettelyistä ja mahdollisista toimintatavoista.

EU:n motiivit hankintojen sähköistämiseksi -luku sisältää taustoja muun muassa siitä, miksi sähköistä hankintaa ylipäänsä ajetaan Unionin alueella, ja mihin toimenpiteisiin sähköistämisen kehittämiseksi on ryhdytty. Luvusta löytyy myös motiivi tämän tutkimuksen toteuttamiselle, sillä siinä kerrotaan Euroopan komission teettämistä tutkimuksista. Luku sisältää myös tietoa Suomen sähköistymisen tilanteesta eli siitä, kuinka sähköisiä kilpailutusjärjestelmiä käytetään Suomessa tällä hetkellä ja mitä on odotettavissa lähivuosina.

Tutkimuksen toteutus sisältää tutkimuksen kannalta oleellimmän tiedon siitä, mitä haastatteluista on käynyt ilmi. Pohdinnassa spekuloidaan muun muassa koko työn luotettavuutta ja laadullisuutta sekä sitä, kuinka tutkimustuloksia voisi hyödyntää jatkossa.



## 2 Tutkimus

### 2.1 Tutkimuksen lähtökohta ja toimeksiantajan esittely

Tarjova Oy on julkisten hankintojen sähköisen kilpailuttamisen ja huutokaupan asiantuntijayritys, jonka asiakaskunta koostuu julkisesta sektorista, pääasiassa kunnista. Paitsi, että Tarjova järjestää koulutuksia molemmista aiheista, on Tarjova lisäksi jo vuoden 2012 alkuvuodesta järjestänyt huutokauppasovelluksellaan sähköisiä huutokauppoja lain astuttua voimaan vuonna 2011 (L 17.6.2011/698). Alkuvuodesta 2013 yritys loi sen rinnalle myös sähköisen kilpailutusjärjestelmän, jonka avulla julkisen hankintalain mukaisen kilpailutuksen pystyy toteuttamaan alusta asti täysin sähköisesti Tarjovan kilpailutusjärjestelmällä.

Keväällä 2013 yritys aloitti voimallisemmin markkinoimaan sähköistä kilpailutusjärjestelmäänsä. Markkinointi toteutettiin pääasiassa puhelimitse ja sähköpostitse lähinnä kuntien alaisuudessa toimiville hankintayksiköille. Yrityksessä oli perehdytty Euroopan komission tutkimuksiin, joissa sähköisestä kilpailutuksesta ja huutokaupasta syntyvät edut hankintayksiköille oli todettu ylivoimaisiksi verrattuna aiempaan hankintamenettelyyn (Communication from the... 2012). Moni suuri kaupunki Suomessa olikin siirtynyt jo käyttämään kilpailevia sähköisiä järjestelmiä. Suurempi prosentti suomalaisista kaupungeista ja kunnista pysyttelevät kuitenkin edelleen vanhassa hankintamenettelytavassa, jossa kilpailutus sisältää paljon manuaalista työtä. Tarjova on kiinnostunut siitä, minkä kunnan hankintayksiköt kokevat esteeksi sähköisiin toimintatapoihin siirtymiseen, ja miksi sähköinen kilpailutus ja huutokauppa eivät kiinnosta vanhassa menettelytavassa pysyviä hankintayksiköitä positiivisista tutkimustuloksista huolimatta.

Euroopan komissio on tutkinut kattavasti sähköistä kilpailuttamista ja sen vaikutuksia kansantalouteen. Etuja on tutkittu jopa syntyneiden voittojen ja prosenttilukujen tarkkuudella. Sen sijaan syitä passiivisuuteen ei ole kuin arvuuteltu. (Communication from the... 2012.) Suomessa ei ole omia vastaavia tutkimuksia kummaltakaan osalta, vaan usein hyödyt on vain käännetty komission tutkimuksista suomeksi. Tämän opinnäytetyön tarkoitus on selvittää, onko suomalaisen hankintakentän

näkemyksessä samassa linjassa komission tekemien tutkimusten tuloksien kanssa. Tarjovalle tutkimus antaa mahdollisuuden kehittää myyntiään ja tuotettaan ja tuloksien pohjalta mahdollisesti täsmentää markkinointiaan. Tutkimusta ei kuitenkaan tehdä vain Tarjovan käyttöön, vaan tarkoitus on tuoda tutkimuksen tulokset kaikille kiinnostuneille käytettäväksi. Myös kansantaloudellisesta näkökulmasta aihe on tutkimisen arvoinen.

## 2.2 Tutkimuksen toteutus

Tutkimus toteutetaan kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena. Tutkimus on niin sanotusti teorialähtöinen, eli se pohjautuu voimakkaasti aiemmin tutkittuun tietoon, tässä tapauksessa Euroopan komission selvityksiin (Communication from the... 2012). Teorialähtöisen tutkimuksen lähtökohta on kokeilla jonkin valmiin tutkimuksen paikkansapitävyyttä eri ympäristössä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää komission tutkimusten tulosten paikkansapitävyys Suomessa. Lisäksi pohjaa tutkimukselle ovat luoneet Tarjovan havainnot suomalaisesta hankintakentästä. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Tutkimuskysymyksiin haetaan vastauksia haastattelemalla julkisten hankintojen parissa työskenteleviä. Haastateltavat valitaan henkilöistä, jotka toteuttavat itse, tai ovat vahvasti mukana hankintojen valmistelussa, jotta annetut vastaukset olisivat mahdollisimman laadukkaita ja aiheeseen liittyviä. Etujen selvittämiseksi haastatellaan henkilöitä, joilla on kokemusta sähköisen kilpailutusjärjestelmän käytöstä. Esteitä taas selvitetään organisaatioista, joissa ei ole vielä käytössä sähköistä järjestelmää.

### **Tutkimuskysymykset**

Komission tutkimuksissa painopiste on selvästi ollut sähköisestä kilpailuttamisesta syntyvien etujen kartoittamisessa. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää, vastaavatko EU-tasolla syntyneet huomiot (Communication from the... 2012) järjestelmän eduista suomalaisten hankintaihmisten kokemuksia sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä. Kysymysmuotoon aseteltuna: ”Mitkä ovat sähköisen kilpailutusjärjestelmän edut?”

Komissiotasolla on koettu myös ongelmia järjestelmien käyttöönottoon liittyen. Järjestelmät eivät kaikkien etujen listaamisen jälkeenkään ole aiheuttaneet niin suurta siirtymää niiden pariin kuin toivottiin (Vihreä kirja 2010). Ilmiö on havaittavissa Suomessakin. Tämän vuoksi toinen tutkittava aihe on: ”Mitä ongelmia kunnat kohtaavat siirtyessään sähköiseen kilpailuttamiseen?”

## **Haastattelun rakenne ja keinot**

### **Edut**

Komissio on tutkinut sähköisestä kilpailuttamisesta syntyvät edut hankintayksikölle EU:n mittakaavassa (Communication from the... 2012). Jotta edut voidaan todeta päteviksi Suomessa, on kysyttävä komission tutkimuksissa löytyneisiin etuihin liittyviä kysymyksiä. Näin ollen kysymykset asetellaan vastaamaan komission väitteisiin kuitenkin niin, että haastateltava ei kysymystä kuullessaan tule johdatelluksi ja pysty päättämään, mitä komission tutkimustulos on antanut vastaukseksi. Kyselyn tarkoituksena on tutkia, pätevätkö komission tutkimustulokset Suomessa.

Etuja selvitetään puhelinhaastatteluna. Haastattelukeinona käytetään puolistrukturoitua teemahaastattelua. Kysymykset ovat samat kaikille haastateltaville, mutta vastata saa omin sanoin toisin kuin strukturoidussa haastattelussa, jossa annetaan vastattavaksi tietyt vaihtoehdot. Lisäksi annetut vastaukset kvantifioidaan, eli niiden pohjalta tuotetaan tiedon sisäistämisen helpottamiseksi kuvaajia. Vastaajien mielipiteet jaotellaan yksinkertaisesti neljään eri kategoriaan. Tuloksilla pyritään toteamaan EU-tutkimusten vertailukelpoisuus. Vastaajien kommentteja käytetään tarkentamaan kuvaajia. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.)

### **Haasteet**

Komissiossakaan ei ole tarkoin selvitetty pohjimmaisia syitä sähköisiin järjestelmiin siirtymisen hitauteen. Teorioita on kuitenkin esitetty (Vihreä kirja 2010), minkä pohjalta haasteet suomalaisissakin kunnissa selvitetään. Aihetta ei voida kuitenkaan lähestyä yhtä suoraviivaisesti kuin etuja selvittäessä, koska tutkimusmateriaali on niukempaa. Siksi haasteet selvitetään teemahaastatteluina.

Teemahaastattelu on haastattelumuotona vapaampi kuin puolistrukturoitu haastattelu, ja se on käytetyimpiä laadullisen tutkimuksen haastattelumenetelmiä. Haastattelun aiheet käsitellään teemoittain, eli suoria kysymyksiä ei ole, vaan on aihealueita, joiden ympärillä keskustellaan. Pyrkimyksenä on kuitenkin keskustella kaikkien vastaajien kesken samoista aiheista. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.)

Tarkoitus on selvittää, miksi yksiköllä ei ole vielä sähköistä järjestelmää käytössä, ja mitkä ovat syyt siihen. Tavoitteena on myös selvittää, voisiko sähköisellä kilpailutusjärjestelmällä ratkaista joitakin hankintoihin liittyviä ongelmia. Kysymyksiä ei kuitenkaan asetella niin, että haastateltavan pitäisi etukäteen tietää mitään sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä.

### **Kirjallisuus ja aiheen rajaus**

Tutkimuksen pohjalla ovat pääasiassa Euroopan komission tutkimukset. Suomesta tietoa on kerätty lähtökohtaisesti työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämistä palveluista, kuten hankinnat.fi- ja hankintailmoitukset.fi-sivustoilta. Finlex.fi:stä on referoitu tarpeelliset lakiin perustuvat aiheeseen liittyvät asiat. Lisäksi muita aiheeseen liittyviä nettilähteitä on käytetty tarpeen mukaan.

Tutkimuksen tietoperustan rakenteeseen ja sisältöön on käytetty hyväksi kirjallisia lähteitä, pääasiassa kirjoja: ”Julkiset Hankinnat” ja ”Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot”. Kirjoitusprosessin aikana vastaan tulleita hankintaan liittyviä lehtileikkeitä on hyödynnetty kirjoitusprosessissa tarpeen mukaisesti.

Hankintalaissa on määritelty yleisiä poikkeuksia liittyen tietyn tyyppisiin hankintoihin ja tietyillä aloilla toimiviin hankintayksiköihin. Näitä poikkeuksia ei tässä opinnäytetyössä käsitellä niiden harvinaislaatuisuuden takia. Tämä tutkimus keskittyy niihin hankintayksiköihin ja hankintoja tekeviin henkilöihin, jotka noudattavat hankintalakia normaalisti. Lisäksi esimerkkinä käytetyt hankintayksiköt ovat pääasiassa kuntaorganisaation alaisia yksiköjä. Siksi esimerkiksi lakiin viittaavissa kappaleissa ei erikseen mainita poikkeuksista.

## Reliabiliteetti ja validiteetti

Validiteetti tarkoittaa, että tutkimus on tehty perusteellisesti ja siinä esitetyt tulokset on ilmoitettu oikein. Validiteettia voi mitata sillä, että esitetyt tulokset ovat syntyneet sellaisista kysymyksistä, jotka ovat työn kannalta oleellisia. Tulokset ovat siis tarkkoja. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.)

Reliabiliteettia eli tutkimuksen luotettavuutta voidaan mitata mittaustulosten pysyvyydellä ja tulosten johdonmukaisuudella. Käytännössä laadullisessa tutkimuksessa reliabiliteettia on hyvin vaikea todeta vain näistä näkökulmista. Hyviä tapoja luotettavuuden parantamiseen on esimerkiksi tutkimustyön eri vaiheiden tarkka dokumentointi, keskustelujen nauhoittaminen ja nauhojen säilyttäminen ja kriittinen suhtautuminen vastaan tulevaan tietoon. Työn kaikki vaiheet pitäisi dokumentoida niin tarkoin, että niiden pohjalta voisi toinen tutkija toteuttaa vastaavan tutkimuksen ja saada saman tuloksen. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.)

Molempien haastatteluryhmien vastaukset puhtaaksikirjoitetaan ja litteroidaan. Lisäksi teemahaastattelut nauhoitetaan ja nauhat säilytetään. Haastattelujen aiheet tietyn ryhmän sisällä ovat yhtenäiset. Kysymykset asetellaan niin, että ne ovat helposti ymmärrettäviä, eikä niihin vastaamiseen tarvitse hankintatoimen ulkopuolista osaamista hyvien vastausten aikaansaamiseksi. Haastateltavia valitaan mukaan tarpeeksi, jotta saadaan laadullisesti kattava määrä laadukkaita vastauksia, jolloin vastauksille tapahtuu niin sanottu saturaatio eli kylläntyminen. Tämä tarkoittaa sitä, että vastauksissa alkaa esiintyä samoja aiheita ja syitä tietyn ilmiön ympärillä. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tietoperustan kirjallisuuteen etsitään hankintalakia (L 30.3.2007/348) tuoreempia lähteitä.

## 3 Julkisten hankintojen perustoiminta Suomessa

Tässä luvussa käydään läpi julkisten hankintojen toiminta yleisellä tasolla, eli se, mitä ovat julkiset hankinnat ja miten kunta niitä toteuttaa. Tarkoitus on selvittää hankintojen perustoimintaa lukijalle.

### 3.1 Julkinen hankintayksikkö

Julkisen hankinnan piiriin kuuluvat toimielimet, joita ohjaa laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621). Julkisia hankintoja ovat näin ollen velvollisia suorittamaan muun muassa valtion hallintoviranomaiset ja muut valtion virastot ja laitokset, valtion liikelaitokset ja kunnalliset viranomaiset. Tällaisia organisaatioita ovat muun muassa valtion alaisuudessa toimivat organisaatiot, kuten Suomen Pankki, KELA ja yliopistot. Kuntasektorilta muun muassa koulut, terveyspalvelut ja kunnan hallinto kuuluvat julkisen hankintalain piiriin. (L 30.3.2007/348.)

EU-direktiivi määrittelee julkisten hankintojen piiriin kuuluvaksi kaikki ne julkisen sektorin toimielimet, joiden rahoituksesta suurin osa tulee valtiolta tai paikallisilta viranomaisilta ja jotka on perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita. (L 30.3.2007/348.)

#### **Hankinnat sidoksissa hankintabudjettiin**

Koska julkiset hankinnat toteutetaan verovaroin, hankintoja ei toteuteta suunnittelematta. Julkiset hankinnat ovat sidoksissa kuntien talouden suunnitteluun kanssa. Syksyisin kuntakenttä aloittaa tulevan vuoden talousarvion suunnittelun, ja siinä varataan hankintoihin käytettävä summa kunnan ennalta laskettuihin menoihin. Näin ollen suuria hankintoja on suunniteltava jo hyvän aikaa ennen talousarvion laadintaa, jotta tiedetään tarkoin, paljonko rahaa on laittaa suureen investointiin, tai mikäli ei ole, aletaan sitä varata jo vuodeksi eteenpäin. Lisäksi vuosittain määritellään yhteishankintayksiköiden ja hankintarenkaiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 33.)

Hankintabudjetti on suurimpia hankintoja ohjaavia työkaluja. Puhuttaessa kansallisen ja EU-kynnyksen ylittävistä hankinnoista niiden alustava suunnittelu on aloitettava usein vuotta tai jopa useampaa aikaisemmin. Usein talousarvion laadinnan yhteydessä tulevien hankintojen investointilaskelmat on syytä olla valmiina. Lisäksi on järkevää määritellä hankintojen tarve. Talousarvion aikaan kunnat myös päättävät mahdollisissa hankintarenkaissa mukana olemisen tulevaisuudessa. Talousarvion

laadinta-aikaan seuraavien vuosien hankinta-asiat määritellään siis laaja-alaisesti. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 40.)

### 3.2 Hankintojen toteutus kuntaorganisaatiossa

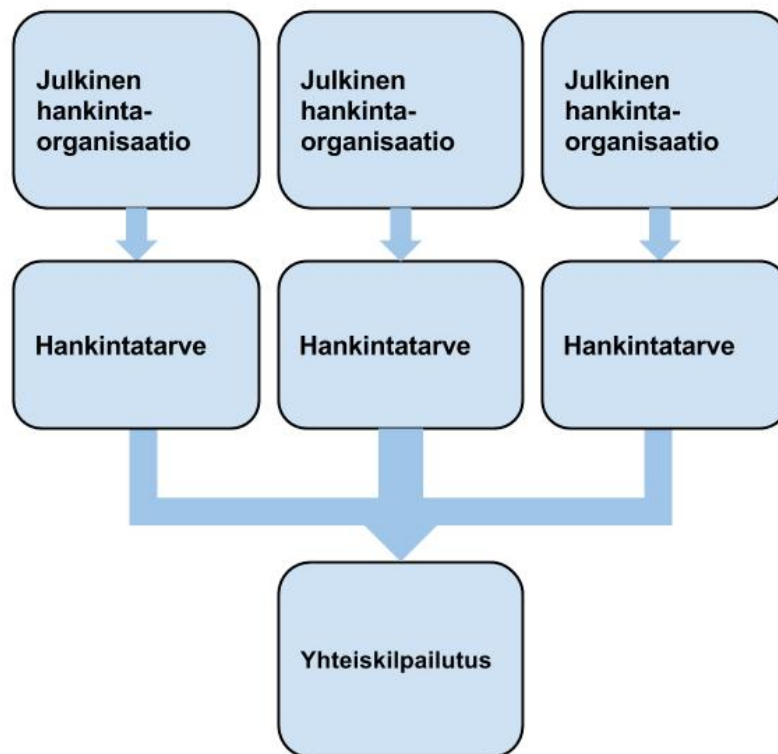
Koska hankinnat vievät suuren osan kuntien käytettävästä rahamäärästä, niiden ennakointi on tärkeä osa talousarviota. Kunnilla on eri keinoja toteuttaa hankintansa. Paitsi että esimerkiksi tekniset organisaatiot usein toteuttavat muun muassa rakennusprojektinsa omina hankintoinaan niiden erityispiirteidensä vuoksi, suurin osa kunnista kuuluu erilaisiin hankintarenkaisiin ja yhteishankintayksikköihin. Näitä keinoja tarkennetaan seuraavassa.

#### **Hankintayksikön hankinnat**

Yksinkertaisimmillaan hankinta tapahtuu hankintayksikön ja toimittajien välisenä kaupankäyntinä. Hankintayksikkö, joka voi olla mikä tahansa julkinen organisaatio, on valtuuttanut virkamiehen suorittamaan sille kilpailutuksen lainmukaisesti. Yksittäisen julkisen organisaation yksittäistä hankintaa kutsutaan usein erillishankinnaksi. Näitä ovat kaikki hankinnat, jotka hankintayksikköön kuuluva virkamies tuottaa vain omalle yksikölleen ja joihin ei voida hyödyntää yhteishankintayksikön valmiiksi kilpailuttamia tuotteita. Isoissa kunnissa hankintoja on usein keskitetty hankintakeskukselle, mutta niissä toimii usein myös itsenäisesti kilpailuttavia organisaatioita, kuten tekniset yksiköt. (Hankintayksiköt n.d.)

## Hankintarenkaat

Kunnat muodostavat usein keskenään hankintarenkaita. Niiden tavoitteena on kilpailuttaa tuotteita suuremmalla lukumäärällä pienentäen näin yksittäisen hankintaobjektin hintaa. Pääosin hankintarenkaat muodostuvat suuremman kaupungin ja ympäryskuntien yhteistyönä suuremman kaupungin hankintayksikön hoitaessa hankinnat pienemmille. Näin toimimalla tilaukseen saadaan massaetua tilauskohteiden määrää nostettaessa. (Pekkala & Pohjonen 2012, 139–140.)



Kuvio 1. Hankintarenkaan toiminta

Hankintarenkaan ja yhteishankintayksikön erotuksena on, että vaikka hankintarenkaassa tehdään yhteinen hankinta, rengas ei ole itsessään hankintayksikkö. Näin yhteishankintana toteutetut kilpailutukset ovat yksittäisiä. Jokainen kilpailutus aloitetaan tavallaan puhtaalta pöydältä, kun taas yhteishankintayksikön kilpailuttamiin



puitejärjestelyihin voi kuka tahansa osakas liittyä koska vaan. Hankintarenkaan kilpailutuksen lopputuloksesta pääsevät nauttimaan vain ne yksiköt, jotka olivat mukana alunperinkin. (Pekkala & Pohjonen 2012, 139–140.)

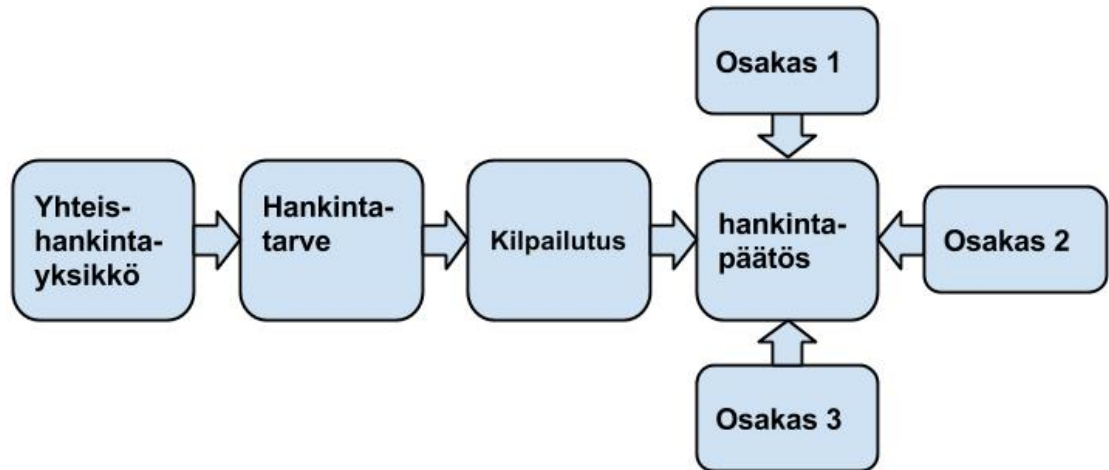
## **Yhteishankintayksiköt**

Suomessa toimii muutama valtakunnallisesti toimiva yhteishankkija. Toinen on valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy. Sen toiminta perustuu julkisia hankintoja koskevaan lakiin ja sen tehtävänä on tuottaa valtiohallinnollisille organisaatioille niitä hyödyttäviä puitesopimuksia. Muun muassa kaikki yliopistot kuuluvat Hanselin piiriin. (Yhteishankintojen tekeminen N.d.)

Toinen valtakunnallinen hankintaorganisaatio on KL-kuntahankinnat Oy, jonka toimintaperiaate on täysin sama. Erotuksena on se, että se toimii kuntaliiton alaisuudessa. Sillä on yhteensä 900 asiakasta, joista kuntia on 280. (Tehokasta toimintaa yhteishankinnoilla edullisesti n.d.)

Yhteishankintayritykset toimivat voittoa tavoittelematta. Niiden toimintatapa perustuu puitesopimusten solmimiseen tiettyjä hankintaryhmiä kohtaan. Kilpailutuksen jälkeen organisaatiot saavat liittyä haluamiinsa puitesopimukseen kilpailuttamatta itse ollenkaan, koska kilpailutus on tuotettu jo aiemmin. Ne voivat myös toteuttaa suoria kilpailutuksia omistajilleen. (Pekkala & Pohjonen 2012, 136–137.)

Esimerkkikuviossa (ks. kuvio 2) yhteishankintayksikkö on päättänyt kilpailuttaa tuoteryhmän X, koska Osakas 1 ja Osakas 2 ovat esittäneet toiveen kilpailuttamisen toteuttamisesta. Yhteishankintayksikkö aloittaa kilpailutuksen, ja lopputuloksena parhaat tarjoukset jättäneiden toimittajien kesken solmitaan neljän vuoden puitesopimukset. Osakkaat 1 ja 2 liittyvät sopimukseen ja aloittavat yhteistyön toimittajien kanssa. Puoli vuotta myöhemmin yhteishankintayksikön toiminnassa mukana oleva Osakas 3 liittyy myös puitejärjestelyyn voittaneiden tarjoajien kesken, vaikka ei ollut ennen kilpailutuksen järjestämistä esittänyt tarvetta kilpailutukselle.



Kuvio 2. Yhteishankintayksikön toiminta

Kunnat voivat perustaa keskenäänkin yhteishankintayksikön, mutta tällöin pitää tehdä selväksi, että yhteishankintayksikön on oltava lainmukaisesti hankintayksikkö, ja sen tosiasiallinen tehtävä on toimia vain yhteishankintayksikkönä.

Yhteishankintayksikkönä ei voi toimia yksityinen yritys. Sitä ei pidä sekoittaa hankintarenkaisuun, joita kunnat ovat keskenään järjestäneet, koska hankintarenkaalla ei ole itsenäistä hankintavaltaa, vaan sitä käytetään kuntien tarpeen mukaan. (Pekkala & Pohjonen 2012, 136–137.)

### Kritiikkiä yhteishankinnasta

Kuntien hankinnoista suuri prosentti tapahtuu yhteistyönä joko hankintarenkaan tai yhteishankintayksikön kautta. Toiminnan etuna on hankintojen tehostaminen, kun pienempien kuntien ei tarvitse käyttää resurssejaan kilpailuttamisen järjestämiseen. Lisäksi yksittäisen tavarankappalehinta saadaan kuristettua, koska tilattava volyymi kasvaa. (Pekkala & Pohjonen 2012, 139.)

Kritiikkiä on kuitenkin tarjottu paikallisten toimittajien suunnalta. Pk-yrityksissä on koettu, että yhteishankinta hyödyttää ainoastaan suuria toimittajia, joilla on paremmat resurssit osallistua kilpailutuksiin, ja näin ollen huomattava massaetu. Tämän taas koetaan vaikuttavan paikallisesti negatiivisessa mielessä, koska parhaan tarjouksen

jättänyt ei aina luo kilpailutusta koskevalle alueelle työpaikkoja tai muutoin edistä paikallista infrastruktuuria. (Pekkala & Pohjonen 2012, 139.)

## 4 Hankintaprosessi

Tämän luvun tarkoituksena on avata hankintojen teknistä puolta lukijalle ja syventää tietämystä hankintojen toiminnasta. Kappaleessa käydään läpi, mitä oikein kilpailutetussa julkisessa hankintaprosessissa on otettava huomioon ja mitä vaihtoehtoja hankintayksiköllä on kilpailuttamisen toteuttamiseen.

### 4.1 Julkinen hankintalaki ohjaa hankintoja

Julkiset hankinnat ovat hankintalainsäädäntöön (L 30.3.2007/348) perustuvia hankintoja. Julkiset organisaatiot, kuten valtio, kaupungit, kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut lain kirjaamat organisaatiot ovat sitoutuneita suorittamaan kaikki tavara- ja palveluostonsa oman organisaationsa ulkopuolelta hankintalain mukaisesti. Tarkoituksena on tuottaa hankintoja tehokkaasti, syrjimättömästi ja mahdollisimman läpinäkyvästi kaikille. Yksi lain kulmakivistä on hankinnoista ilmoittaminen mahdollisimman avoimesti ja laajasti, jotta mahdollisimman moni toimittaja voisi osallistua kilpailutuksiin. Kansallisen lain lisäksi on noudatettava EU-direktiiviä 2004/18/EY, jonka tarkoituksena on yhtenäistää Eurooppalaisia hankintamenettelyjä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 21–22.)

Laki määrittelee hankintahintoihin kynnysarvot, joiden mukaan julkisilla organisaatioilla on velvollisuus ilmoittaa hankintansa. Hankinnat jakautuvat kolmeen portaaseen: pienhankinta, kansallinen hankinta ja EU-hankinta (Eskola & Ruohoniemi 2011, 89). Kynnysarvot ovat esitetty seuraavassa taulukossa:

Taulukko 1. Kynnysarvot (Kynnysarvot n.d.)

**Muut Hankintaviranomaiset**

| <b>Hankintalaji</b>  | <b>Kansalliset kynnysarvot<br/>(Hankintalain 15 §)</b> | <b>EU-kynnysarvot<br/>(Hankintalain 16 §)</b> |
|--|--|---|
| Käyttöoikeussopimukset   | 30 000 €   | -   |
| Tavara- ja palveluhankinnat  | 30 000 €   | 207 000 €                                     |
| Suunnittelukilpailut   | 30 000 €   | 207 000 €                                     |
| Liitteen B (ryhmä 25) terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut ja koulutuspalvelut yhteishankintana | 100 000 €  | -   |
| Rakennusurakat   | 150 000 €  | 5 186 000 €                                   |
| Käyttöoikeusurakat   | 150 000 €  | 5 186 000 €                                   |

**Valtion keskushallintoviranomaisen****Hankintalaji**

|                                     |          |           |
|-------------------------------------|----------|-----------|
| Tavarahankinnat ja palveluhankinnat | 30 000 € | 134 000 € |
| Suunnittelukilpailut                | 30 000 € | 134 000 € |

Hankinnan jäätyä alle kansallisten kynnysarvojen on kyseessä pienhankinta. Hankinta, jonka arvo on kansallisen ja EU-kynnysarvojen välissä, on kansallinen hankinta. Jos hankinnan summa ylittää EU-kynnysarvon, hankinta on tällöin EU-hankinta, jolloin kilpailutukseen voi osallistua toimittaja kansallisten rajojen ulkopuolelta.

(Kynnysarvot n.d.)

**Hankinnan suunnittelu**

Vaikka julkisia hankintoja on kolmea eri tasoa, pien-, kansallinen ja EU-hankinta, hankintamenettelyssä on samankaltaisuuksia. Pienhankintoja ei koske julkinen hankintalaki, mutta niitäkin toteutettaessa on noudatettava syrjimättömyyden periaatetta ja avoimuutta EY:n perustamissopimuksen mukaisesti. Kunnat ovatkin usein suunnitelleet avoimesti näkyvillä olevan hankintaohjeistuksen pienhankintoja varten, jotta toimijat tietävät, kuinka pienhankinnat toteutetaan. (Pienhankinnat n.d.)

Ennen tarjouspyynnön julkistamista hankintayksikön on siis täytynyt arvioida hankinnan arvo, sillä se määrittelee huomattavan paljon sitä, kuinka hankintaprosessi

etenee myöhemmin. Se on laskettava suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta käyttäen, ilman arvonlisäveroa, ja laskelmiin on otettava huomioon kaikki hankinnan arvoon vaikuttavat tekijät. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 507.)

Arvon ylittäessä kansallisen kynnyksen, on hankinta tehtävä hankintalain mukaisesti. Mikäli hankinnan arvo ylittää EU-kynnyksen, on huomioon otettava myös EU-hankintaa koskevat unionin laajuiset säädökset. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 507.)

## **HILMA**

Vain kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen on noudatettava hankintalakia. Jos hankinta toteutetaan noudattaen avointa tai rajoitettua menettelyä, puitejärjestelyä, neuvottelumenettelyä tai kilpailullista neuvottelumenettelyä, on tarjouspyyntö tai hankintailmoitus aina laitettava työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään maksuttomaan hankintailmoitukset.fi-palveluun (HILMA). Jos hankinnan arvo ylittää EU-kynnysarvon, HILMA:an on laitettava edellä mainittujen lisäksi myös ennakoilmoitus ja jälki-ilmoitus, jotka siirtyvät HILMA:sta EU:n ylläpitämään TED-tietokantaan (Tenders Electronic Daily). (Eskola & Ruohoniemi 2011, 238.)

Hankinnasta voi myös ilmoittaa muualla kuin HILMA:ssa. Jos ilmoittaa muuallakin, ilmoitus ei saa sisältää tietoa, jota ei ole HILMA:ssa. Mikäli ilmoitukset eroavat keskenään, HILMA-ilmoitus on se, jonka mukaan on toimittava. (Pekkala & Pohjonen 2012, 297.)

Ennen kuin hankinta voidaan laittaa HILMA:an, on tarjouspyynnön oltava tarkoin suunniteltu valmiiksi. Tarjouspyyntö jakautuu hankintayksikön tietoihin, hankintamenettelyn tietoihin, tarjoajan kelpoisuusvaatimuksiin ja tarjouskohteelle asetettuihin vaatimuksiin. Lisäksi siitä on löydyttävä tietyt pakolliset määrämuotoiset tekstit ja markkinaoikeuden osoite. (Tarjouspyynnön sisältö n.d.)

## **4.2 Hankinnan toteutustavat**

Hankintamenettelyn valinnalla on suuri merkitys hankinnan myöhempään prosessiin. Valinta perustuu usein hankinnan kohteen ja arvon luomiin vaatimuksiin. Vuonna 2009 avointa menettelyä käytettiin noin 87 %:iin hankinnoista, rajoitettua menettelyä

alle 12 %:iin. Neuvottelumenettelyä hyödynnettiin noin 1,2 %:n ja muita alle puolen prosentin verran kaikista hankinnoista. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 145.)

Pääosin hankinnoissa on käytettävä joko avointa tai rajoitettua menettelyä, mutta tietyissä erikoistilanteissa on mahdollista toteuttaa hankinta myös muilla menettelytavoilla. Kansallisella ja EU-tasolla on hieman eroja hankintamenettelyissä, mutta pääpiirteet ovat samat. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 149.)

## **Kansallisen kynnysarvon hankintamenettelyt**

### **Avoim menettely**

Avoimessa menettelyssä kaikki kilpailutuksen tiedot ovat kaikkien nähtävillä heti, eli kilpailutukseen voi osallistua kuka vain jättämällä tarjouksen annettujen tietojen perusteella. Vaihtoehtoisesti tarjouspyynnön liitteet on pyydetävä, mutta ne on annettava kaikille. Avoimessa hankintamenettelyssä hankintayksikkö tarkastaa tarjousten jättäjien kelpoisuusvaatimukset ja tarjouskohteelle asetetut vaatimukset samanaikaisesti tarjouksen mukana. Avointa menettelyä suositellaan käyttämään aina sen syrjimättömyyden ja minimaalisten epäselvyystilanteiden vuoksi. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 145.)

Syytä olla käyttämättä avointa menettelyä perustellaan usein hankintayksikölle aiheutuvilla kustannuksilla. Jos oletetaan, että tarjouksia tulisi useita kymmeniä, tarjousten läpikäynti on vaivalloisempi urakka, kuin jos toimittajien määrää pyritään rajaamaan. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 145.)

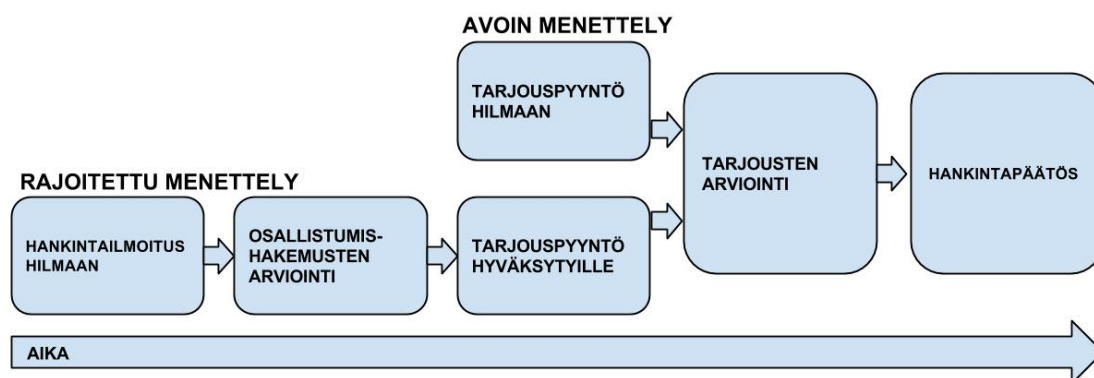
### **Rajoitettu menettely**

Rajoitetussa menettelyssä prosessi on vähintään kaksivaiheinen. Ensin tarjouspyynnön suunnitellut hankintayksikkö tarkistaa tarjouksesta kiinnostuneiden toimijoiden kelpoisuusvaatimukset, ja vasta tämän jälkeen kelpoisuusvaatimukset täyttäneille tarjoajille esitetään hankinnan kohteelle asetetut vaatimukset. (Pekkala & Pohjonen 2012, 209–210.)

Organisaation on tarkoin perusteltava, miksi hankinta suoritetaan rajoitetusti avoimen menettelyn sijaan, koska rajoittamalla toimittajia ei saa kuitenkaan toimia syrjivästi. Lisäksi rajoittavien tekijöiden on liityttävä vain tarjoajan kelpoisuusvaatimukseen, eli

tuotteelle asetettujen vaatimusten perusteella ei voi jättää toimittajaa kilpailutuksesta ulos ensimmäisessä vaiheessa. Toisin sanoen rajoitetulla menettelyllä pyritään usein saamaan kilpailutuksen tarjousvaiheeseen vain sellaisia toimittajia, joilla on esimerkiksi riittävästi kokemusta tai liikevaihtoa suorittamaan tietty hankinta. (Pekkala & Pohjonen 2012, 209–210.)

Toimittajia rajoitettuun menettelyyn on valittava vähintään viisi, mikäli kiinnostuneita on tarpeeksi. Tarjouspyynnön liitteet on esitettävä kaikille halukkaille. (Pekkala & Pohjonen 2012, 209–210.)



Kuvio 3. Avoimen ja rajoitetun menettelyn eroavaisuudet

Avoimen ja rajoitetun menettelyn eroavaisuuksia on esitelty yllä olevassa kuviossa (ks. kuvio 3). Teoriassa avoin menettely on nopeampi kilpailutuskeino, koska siinä on vähemmän läpi käytäviä vaiheita. Käytännössä näin ei välttämättä kuitenkaan ole, koska hankintalaissa ei ole kerrottu tarkkoja määräaikoja, kauanko kansallisen hankinnan tarjouspyynnön on oltava HILMA:ssa, vaan tarjousten jättämiselle varattu aika on hankintayksikön harkinnan varassa. (Määräajat n.d.)

## Muut hankintamenettelyt

Mikäli hankintayksikkö ei jostain syystä voi käyttää avointa tai rajoitettua menettelyä, on sillä mahdollisuus suorittaa hankintansa neuvottelumenettelyllä tai

suorahankintana. Siirryttäessä näihin keinoihin hankintayksikön on tarkoin perusteltava syynsä. (L 30.3.2007/348.)

### **Neuvottelumenettely**

Neuvottelumenettely on huomattavasti vapaampi tapa hankkia kuin avoin tai rajoitettu menettely. Samalla se on kuitenkin hankintayksikölle mahdollisesti kalliimpi johtuen käytännön järjestelyistä, joita menettelyn läpiviemiseksi on järjestettävä. Tämän lisäksi neuvottelumenettelyhankinnan läpivienti on usein pidempiaikainen. (Pekkala & Pohjonen 2012, 209–210.)

Hankintaa ohjaavat ennakoidun hankinta-arvon rajat, jotka ovat tavara- ja palveluhankinnoissa alle 50 000 euroa sekä rakennusurakoissa alle 500 000 euroa. Lisäksi neuvottelumenettelyyn on valittava vähintään kolme toimittajaa, mikäli osallistumiskykyisiä on tarpeeksi. Menettelyä voi käyttää vain kokonaistaloudellisesti hankittaviin hankintoihin. (L 30.3.2007/348.)

Neuvottelumenettelyä käytetään pääasiassa silloin, kun avoin tai rajoitettu menettely ei ole tuottanut tyydyttävää lopputulosta, eli hankintayksikön omassa hankintasuunnittelussa on otaksuttu hankinta toisin kuin on mahdollista tarjota. Lisäksi tietyntyyppiset hankinnat saattavat vaatia suunnittelua, jota hankintayksikkö ei välttämättä ole etukäteen osannut ottaa huomioon. Neuvottelumenettelyä käytetään myös muun muassa koulutus- sekä sosiaali- ja terveysalan(SOTE) hankintoihin, joissa toimittajan ammattitaidolla on merkitystä. Lisäksi se on käytössä muun muassa kumppanuussopimuksiin, keskitettäviin sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluihin sekä poikkeuksellisen kiireellisiin hankintoihin. (L 30.3.2007/348.)

### **Suorahankinta**

Myös suorahankintaa on mahdollista käyttää hankintoihin pääasiassa silloin, jos avoimella tai rajoitetulla menettelyllä ei ole saatu kuin yksi tarjouspyynnön vaatimukset täyttävä tarjous. Se on myös sovellettavissa sosiaali-, terveys, ja koulutushankintoihin, mikäli on vaarana, että hoito- tai asiakassuhde kärsii kohtuuttomasti muiden hankintamenettelyjen aikarajoitteiden vuoksi. Muita syitä voi olla muun muassa hankintojen huomattava edullisuus esimerkiksi pesähoitajalta tai



liiketoiminnan lopettavalta toimittajalta ja se, että suunnittelukilpailun säännöissä voittaneelle on luvattu hankintasopimus. (L 30.3.2007/348.)

### **Muita vaihtoehtoja hankinnan toteuttamiseen**

Yllä mainittujen hankintamenettelyjen lisäksi organisaatiolla on käytettävänä myös kilpailullinen neuvottelumenettely, puitejärjestely ja suunnittelukilpailu. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn ero neuvottelumenettelyyn on, että se on suunnitellummin valittu menettelytapa ja selkeämmin kaksivaiheinen. Neuvottelumenettelyssä neuvottelut tapahtuvat toisinaan vasta, kun on huomattu avoimen tai rajoitetun menettelyn johtaneen umpikujaan. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä lähtökohta on suunnitella hankinta toimittajien kanssa alusta asti. Näin ollen siinä tulee selkeämmin hankinnan suunnittelu- ja tarjousvaihe esille. Lisäksi kilpailullista neuvottelumenettelyä ei sido hankinnan ennakoitu arvo. (Karvonen-Kälkäjä & Kälkäjä 2009, 3.)

Puitejärjestely on erityisesti hankintarenkaiden ja yhteishankintayksiköiden suosiossa oleva toimintatapa, jossa pyritään pääsemään puitesopimukseen toimittajien kesken niin, että toimitussopimus tulee voimaan tietyksi ajanjaksoksi. Pisimmillään puitesopimus voi kestää neljä vuotta. Puitejärjestelyyn on valittava vähintään kolme toimittajaa, mikäli sopivia toimittajia on riittävästi. Hankintayksikkö voi hankkia puitejärjestelmään valitulta toimittajalta kilpailutetut tuotteet ilman omaa kilpailutusta. (L 30.3.2007/348.)

Suunnittelukilpailulle sopivia hankintakohteita ovat muun muassa arkkitehtuuriin ja kaavoitukseen liittyvät kilpailutukset. Suunnittelukilpailussa on riippumaton tuomaristo, joka päättää voittavan suunnitelman. Kyseistä hankintamenettelyn muotoa käytettäessä ei voi tehdä maantieteellisiä rajoitteita kilpailuun osallistuville. Kilpailusta on ilmoitettava laajasti, ja sääntöjen on oltava näkyvillä alusta asti kaikille osallistuville. Kilpailuun voi asettaa palkinnon. Usein voittajasuunnitelma toteutetaan suorahankintana. (Suunnittelukilpailu ja muut suunnitteluhankinnoissa käytettävät menettelyt 2012.)

## EU-kynnysarvon ylittävät menettelyt

EU-hankintaa ohjaa tarkat aikarajat. Hankinnan voi suorittaa joko ennakoilmoituksen kanssa tai ilman. Jos hankintayksikkö tekee ennakoilmoituksen, avoimessa menettelyssä hankintaa koskeva pakollinen 45 päivän tarjousten odottelu-aika putoaa 22 päivään. (Hankintojen ilmoitusmenettely n.d.) Rajoitetussa menettelyssä osallistumishakemusten jättämisaika ei vähene, mutta tarjousaika kyllä. EU-hankintojen ja kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa yksi merkittävimmistä eroista onkin, että kansallisen kynnyksen ylittävissä tarjouspyynnöissä tarjousaikaa ei ole määritelty tarkasti. (Määräajat n.d.)

Taulukko 2. Aikarajat EU-kynnysarvon ylittävissä kilpailutuksissa (alkup. taulukko ks. Määräajat n.d.)

| Menettelytapa  | Ei ennakoilmoitusta  |                                       |                   | Ennakoilmoitus julkaistu |                                       |                   |
|--|----------------------|---------------------------------------|-------------------|--------------------------|---------------------------------------|-------------------|
|  | Ilmoitus sähköisesti | Ilmoitus ja tarjouskirjat sähköisesti | Ilmoitus postitse | Ilmoitus sähköisesti     | Ilmoitus ja tarjouskirjat sähköisesti | Ilmoitus postitse |
| <b>Avoim menettely</b>   |                      |                                       |                   |                          |                                       |                   |
| Tarjousaika  | 45 pv                | 40 pv                                 | 52 pv             | 22 pv                    | 22 pv                                 | 22 pv             |
| <b>Rajoitettu menettely, neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely</b> |                      |                                       |                   |                          |                                       |                   |
| Osallistumishakemuksen jättäminen  | 30 pv                | 30 pv                                 | 37 pv             | 30 pv                    | 30 pv                                 | 37 pv             |
| Tarjousaika rajoitetussa menettelyssä  | 40 pv                | 35 pv                                 | 40 pv             | 22 pv                    | 22 pv                                 | 22 pv             |
| <b>Nopeutettu rajoitettu tai neuvottelumenettely</b>                                   |                      |                                       |                   |                          |                                       |                   |
| Osallistumishakemuksen jättäminen  | 10 pv                | 10 pv                                 | 15 pv             | 10 pv                    | 10 pv                                 | 15 pv             |
| Tarjousaika rajoitetussa menettelyssä  | 10 pv                | 10 pv                                 | 10 pv             | 10 pv                    | 10 pv                                 | 10 pv             |

Hankintamenettelyt eivät poikkea juurikaan kansallisista hankinnoista. Ainoastaan neuvottelumenettely on hankintamuoto, jota ei voi käyttää EU-hankinnoissa. Hankintayksikön on myös otettava huomioon, että EU-hankintoihin voi osallistua Suomen ulkopuolelta, mikäli hankinta on luonteeltaan mahdollinen tällaiseen toimintaan. Pääasiassa kannustetaan kuitenkin käyttämään avointa ja rajoitettua menettelyä niiden tasa-arvoisen toimintatavan vuoksi. (L 30.3.2007/348.)

Ennakoilmoituksen vähimmäisaika on 52 vuorokautta ja enimmäisaika 12 kuukautta ennen hankintailmoituksen julkaisua (L 30.3.2007/348). Sen pääasiallinen tarkoitus on ilmoittaa tulevasta hankinnasta potentiaalisille toimittajille, koska hankintayksiköllä ei ole välttämättä tarkkaa tietoa kaikista markkinoilla olevista toimittajista. Ilmoittamalla ennalta hankintayksikkö välttää markkinaoikeuteen joutumisen vaaran.

Hankintailmoituksen pois jättäminen EU-hankinnassa on muotovirhe, joka voi pahimmillaan aiheuttaa hankintapäätöksen kumoamisen. (Hankintojen ilmoitusmenettely n.d.)

### 4.3 Sähköiset menettelytavat

Vuonna 2011 hankintalakiin tuli lisäys, joka mahdollistaa täysin sähköiset toimintatavat, dynaamisen hankintajärjestelmän ja sähköisen huutokaupan. Sähköiseen hankintamenettelyyn on jo vuoden 2007 hankintalaissa kannustettu, mutta toimittajille on kuitenkin jätetty mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin perinteisesti kirjeitse. (Pekkala & Pohjonen 2012, 270–271.)

Menettelyissä on kuitenkin suuresti eroa. Dynaaminen hankintajärjestelmä on oma hankintamenettelynsä, mutta sähköinen huutokauppa on vain palikka muiden menettelyjen prosessissa. Sähköisistä toimintatavoista on ilmoitettava kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa heti ensimmäisessä hankintailmoituksessa. (Pekkala & Pohjonen 2012, 270–271.)

## **Dynaaminen hankintajärjestelmä**

Dynaaminen hankintajärjestelmä on toimintatapansa perusteella lähimpänä puitejärjestelyä sillä poikkeuksella, että dynaamiseen hankintajärjestelmään voidaan liittyä minkä kilpailutuksen kohdalla tahansa, ja tämän jälkeen toimittaja on mukana järjestelmässä siihen asti, kunnes järjestelmän lakisääteinen neljän vuoden määräaika täyttyy. Teoriassa jokainen dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehty kilpailutus voi siis kasvattaa järjestelmään kuuluvien toimittajien määrää. (Pekkala & Pohjonen 2012, 280.)

Hankintajärjestelmä perustetaan HILMA-ilmoituksella. Tullakseen hyväksytyksi järjestelmään toimittajan on jätettävä alustava tarjous järjestelmällä tehtyyn kilpailutukseen. Mikäli hakijan kelpoisuusvaatimukset täyttyvät, hankintayksikkö on velvollinen ottamaan toimittajan mukaan. Dynaamisessa järjestelmässä tarjouksia voi parantaa rajattomasti hankinta-ajan puitteissa, jota ei ole tarkoin määriteltä, jos kyseessä on kansallinen hankinta. Lisäksi hankintayksikkö voi avata tulleet tarjoukset heti niiden saavuttua. (L 17.6.2011/698.)

Mikäli järjestelmän sisällä tehdään EU-hankinta, hankintayksikkö on velvollinen ilmoittamaan hankinnasta HILMASSA, ja sen on oltava voimassa vähintään 15 päivää ennen kilpailutusta (Pekkala, & Pohjonen 2012, 282).

Jokaisesta hankintajärjestelmän sisäisestä hankinnasta on ilmoitettava kaikille jo mukaan päässeille toimittajille. Mikäli EU-kynnys ei ylity, tarjouspyyntöä ei tarvitse esittää kuin valmiiksi järjestelmään valikoiduille toimittajille, nopeuttaen näin hankinnan kulkua huomattavasti. Tarjouspyyntöjen ja niihin liittyvien liitteiden on kuitenkin oltava kaikkien nähtävillä ja saatavilla. (L 17.6.2011/698.)

## **Sähköinen huutokauppa**

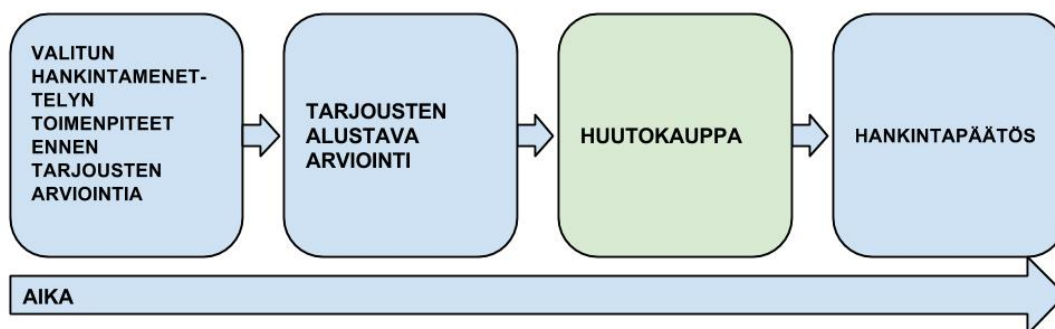
Sähköinen huutokauppa ei ole hankintamenettely itsessään vaan jatkumo muihin menettelyihin. Sähköinen huutokauppa alkaa alustavien tarjousten arvioinnista, kun muissa hankintamenettelyissä tämän jälkeen tehdään hankintapäätös parhaasta tarjouksesta. Huutokauppa tarkoittaakin nimensä mukaisesti sitä, että toimittajilla on

mahdollisuus parantaa tarjoustaan huutokauppa-ajan puitteissa. Menettely on tässä suhteessa poikkeuksellinen muihin menettelyihin verrattuna. (L 17.6.2011/698.)

Huutokauppaa voi käyttää kaikkiin hankintoihin, joissa hankinnan kohteelle asetettavat vaatimukset voidaan määritellä riittävän tarkasti. Jos hankinnan sisältöön kuuluu henkisiä suorituksia, kuten suunnittelua tai työntekijävaatimuksia, huutokauppaa ei voida käyttää. Huutokauppaan menevän hankinnan täytyy siis olla riittävän tarkoin ennalta suunniteltu, jotta huutokaupassa tehty tarjous ei johda tuotteen tai palvelun laadun kärsimiseen. (L 17.6.2011/698.)

Huutokauppa soveltuu erinomaisesti sellaisiin tavarahankintoihin, joita tiedetään jo olevan markkinoilla. Lisäksi rakennusurakoita voidaan toteuttaa huutokauppana, kunhan urakkasuunnitelma on ennalta suunniteltu ja tarjouspyynnössä etsitään vain sen toteuttajaa. Huutokaupalla siis vaikutetaan aina vain kohteen arvoon. Ennen huutokaupan alkua hankintayksikkö on karsinut pois toimittajat, joiden kelpoisuusvaatimukset eivät ole riittävät hankinnan toteuttamiseen. (L 17.6.2011/698.)

Huutokauppaa voidaan käyttää sekä avoimeen että rajattuun menettelyyn, ja koska huutokaupan voi toteuttaa myös kokonaistaloudellisesti, sitä voidaan käyttää molempiin neuvottelumenettelyihinkin. Puitejärjestelyssä ja dynaamisessa hankintajärjestelmässä sitä voidaan käyttää jo valittujen tarjoajien kesken pidettyihin minikilpailutuksiin. Ainoastaan suunnittelukilpailuun sitä ei voida käyttää. Luonnollisesti huutokauppaa ei tarvitse järjestää, jos osallistujia ilmoittautuu vain yksi. (L 17.6.2011/698.)



Kuvio 4. Huutokaupan toimintaperiaate

#### 4.4 Erilaisia vaihtoehtoja voittavan tarjouksen määrittelyssä

Tarjouspyyntöön on määriteltävä, millä perusteella voittava tarjous valitaan.

Vaihtoehtoja on kaksi: halvin hinta tai kokonaistaloudellinen valintaperuste.

Halvimmassa hinnassa voittava tarjous on se, jossa pyydettyjen hankintakohteiden yhteenlaskettu kokonaishinta on edullisin. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 285.)

Kokonaistaloudellisessa valintaperusteessa voi ottaa huomioon myös tuotteen tai palvelun ominaisuuksia voiton määrittelyksi. Voittoon ei vaikuta siis vain hinta vaan voittanut tarjous voi olla muilta ominaisuuksiltaan parempi, vaikka itse tuotteen hinta olisi hieman kalliimpikin. Kokonaistaloudellinen edullisuus määritellään ennalta asetetuilla pisteillä, joiden muodostumisperuste on oltava näkyvillä tarjouspyynnössä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 285.)

Näin ollen esimerkiksi hankintayksikön tavarahankinnassa toimittaja X tarjoaa tuotetta parhaalla hinnalla. Toimittaja Y:n tarjoama tuote on hinnaltaan hieman kalliimpi, mutta hänen tuotteessaan on pidempi takuu-aika ja luotettavampi huoltosuhde. Ennalta määritettyjen pisteiden yhteenlaskussa käy ilmi, että toimittaja Y:n tuote on kokonaistaloudellisesti edullisempi hankintayksikölle, joten Y voittaa tarjouskilpailun.

Hankinnan voi myös paloitella osiin, jolloin eri toimittajat voivat voittaa tietyn osan kilpailusta. Koulukyyditykset kilpailutetaan usein osatarjouksilla. Osatarjousten käyttöön on oltava pätevät perusteet ja kilpailutus on otettava huomioon kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka osat itsessään eivät ylittäisi kansallista kynnystä, osat on kilpailutettava kansallisen arvon ylittävien vaatimuksin, mikäli osista muodostuva kokonaisuus ylittää sen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 271–273.)

#### 4.5 Toimittajien soveltuvuus ja hankinnan kohdetta koskevat vaatimukset

Tarjouspyynnössä hankintayksikkö voi asettaa erityisvaatimuksia sekä hankinnan kohteelle että potentiaalisten toimittajien soveltuvuutta määrittelemään. Näitä vaatimustyyppejä ei kuitenkaan saa yhdistää keskenään, vaan niitä on käsiteltävä erillisinä toimenpiteinä. Hankintayksikön on otettava tarjouspyyntöä laadittaessa huomioon, millaisin kriteerein toimittajat voivat osallistua tarjouskilpailuun ja tämän lisäksi asetettava, millaista tuotetta hankintayksikkö on hakemassa. (Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden vaatimukset ja vaadittavat selvitykset 2012.)

Erillä pitäminen johtuu siitä, että tietyissä hankintamenettelyissä, kuten rajoitetussa ja neuvottelumenettelyssä, otetaan ensin selvää, ketkä toimittajat päästetään toiselle kierrokselle tarjouskilpailussa. Soveltuvuus on todistettava esimerkiksi liikevaihdolla tai kokemuksella vastaavista hankkeista. Hankintayksikön on oltava soveltuvuusmittareita asettaessaan kuitenkin tarkkana, jotta ne eivät rajoita kilpailua tarpeettomasti. Toimittajilta ei myöskään tässä vaiheessa saa vaatia tietoja itse hankintakohteeseen liittyvistä asioista. Useimmiten hankintayksikkö vähintään pyytää toimittajia selvittämään sille pakolliset elinkeinotoimintaan liittyvät rekisteritiedot ja sen, että talous on kunnossa. (Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden vaatimukset ja vaadittavat selvitykset 2012.)

Tuotteelle tai palvelulle asetettuihin vaatimuksiin ei vastaavasti kuulu toimittajan soveltuvuuteen liittyvät vaatimukset. Hankintayksikkö ei esimerkiksi voi avoimessa menettelyssä kokonaistaloudellisessa kilpailussa antaa pienempiä pisteitä pienemmän

liikevaihdon omaavalle toimittajalle eikä hankinnan kohteelle asetettuna vaatimuksena voi olla esimerkiksi, että toimittaja on suorittanut aiemmin vastaavanlaisen hankkeen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 369.)

Tarjouspyynnöstä on myös löydettävä muun muassa markkinaoikeuden osoite siltä varalta, että toimittaja kokee tulleen väärinkohdeksi kilpailutuksen läpiviennin aikana. Tarjouspyynnön on myös sisällettävä lain vaatimat lakitekstit, ja hankintayksikön on kerrottava, kuinka kilpailutuksesta tiedotetaan osallistuneille toimittajille jatkossa. Mikäli tarjouspyyntö sisältää esimerkiksi tiedon sähköisestä huutokaupasta, on toimittajia informoitava riittävästi sen läpiviennistä. Tarjouspyynnön on sisällettävä kaikki tieto, mikä toimittajan kannalta on tarpeellista tietää. (Tarjouspyynnön sisältö n.d.)

## 4.6 Toimittajan velvollisuudet ja oikeudet

Toimittajan on hyvä pitää mielessä, että osallistuttaessa julkisen hankinnan kilpailutukseen tarjouspyyntöön jätetty tarjous on sitova. Tämä koskee myös huutokaupassa jätettyjä parannettuja tarjouksia. Tarjous on myös jätettävä ilmoitetun ajan puitteissa, ja sen on vastattava tarjouspyynnön vaatimiin kohtiin. Lisäksi, mikäli hankintayksikkö on vaatinut liitteitä mukaan tarjoukseen, on ne laitettava mukaan. Hankintayksiköllä on täysi oikeus uskoa saamansa tarjouksen oikeellisuuteen, joten mikäli esimerkiksi tarjouspyynnössä vaadittu liite jää toimittajalta lähettämättä, hankintayksikkö voi hylätä tarjouksen tämän perusteella suoraan tarkennuksia kysymättä. (Tarjouksen tekeminen 2012.)

Toisinaan toimittajan jättämä tarjous voi olla huomattavasti oletettua markkinahintaa alhaisempi. Tämä voi olla myös yksi syy hylätä tarjous. Hankintayksikön on kuitenkin ennen hylkäämistä pyydettävä selvitys toimittajalta alhaisen hinnan muodostumisesta, ja hylkääminen on perusteltava tarkoin. Matalahintaisen tarjouksen hylkäämisen syy perustuu yleensä oletukseen, että hankinnan voi kyllä toteuttaa kyseisellä hinnalla, mutta hankinnan laatu kärsii toimittajan tinkiessä jostain muusta hankintaan liittyvästä toimenpiteestä. Matala tarjoushinta voi myös tarkoittaa lisäkustannuksia



hankintayksikölle myöhemmin hankinnan edetessä. (Pekkala & Pohjonen 2012, 516–517.)

Mikäli kilpailutukseen osallistunut toimija kokee vääryyttä hankinnan kilpailutuksessa, hän voi valittaa markkinaoikeuteen. Nykyisellään markkinaoikeuteen joutunut kilpailutus ratkeaa keskimäärin vähän yli kuudessa kuukaudessa. Pahimmillaan käsittelyssä voi kuitenkin mennä yli vuosikin. (Mikkola 2013.)

Riippuen hankintakohteesta, on mahdollista, että niin kauan, kunnes markkinaoikeus on tehnyt päätöksen, kyseistä hankintakohdetta ei voida ottaa käyttöön tai kilpailuttaa uudelleen. Kuitenkin tietyissä tapauksissa hankinnan toteutus voidaan aloittaa, vaikka lopullista markkinaoikeudellista päätöstä ei ole saatukaan, mikäli sen katsotaan olevan pakollista. Tilanne voi tulla kysymykseen esimerkiksi SOTE-hankintojen kohdalla. (Valitus markkinaoikeuteen n.d.)

## 5 EU:n motiivit hankintojen sähköistämiseen

Tässä luvussa kerrotaan, kuinka Euroopan unioni pyrkii kehittämään sähköistä julkista hankintaa, sekä avataan, miksi sähköinen kilpailuttaminen on niin tärkeä aihe koko EU-alueelle. Lisäksi tutustutaan aiheetta koskeviin tutkimustuloksiin.

### 5.1 EU:n sähköinen julkinen hankinta

Euroopan Unionin perustamisesta lähtien yhteismarkkinoiden luominen on ollut yksi liiton tärkeistä strategisista kulmakivistä. Ei olekaan ihme, että hankintoja koskevia toimenpiteitä pyritään tehostamaan Unionissa yhteisiä pelisääntöjä luoden. EU:n tavoite on luoda niin avoimet sisäiset markkinat, että julkinen kaupankäynti olisi mahdollista maantieteellisten rajojen ylitse muiden maiden toimittajia syrjimättä ja mahdollisimman avoimesti. Euroopan komission Eurooppa 2020 -strategiassa julkisten hankintojen tehostamisella onkin tärkeä osa EU-alueen talouskasvun ja kansalaisten luottamuksen kasvattamisessa. (Hakkarainen 2013, 11–12.)

Tavoite tehokkaiden yhteismarkkinoiden luomiseen syntyi 1980-luvulla, kun yhteisössä havahduttiin Euroalueen kilpailukyvyyn heikentymiseen erityisesti suhteessa

Japaniin ja Yhdysvaltoihin. Avoimuutta pyrittiin lisäämään muun muassa kieltämällä oman alueen yritysten tukeminen ja estämällä markkinoita vääristävä työllisyyspolitiikka. Avoimuudesta aiheutuvia haittoja taas alettiin paikkaamaan erityyppisillä yhteisesti sovituilla tukitoimilla ja rakennerahastotuilla. (Pekkala, Pohjonen 2012, 28.)

## **Eurooppa 2020 strategia**

Alkujaan Eurooppa 2020, eli kymmenvuotinen kasvustrategia, luotiin talouskriisin selättämiseksi, mutta se sisältää myös muita tulevaisuudentavoitteita. Sillä pyritään rakentamaan älykkäämpi kasvualusta, jotta tulevaisuudessa ratkaisut voidaan toteuttaa kestävämmiin ja osallistuvampiin. (Eurooppa 2020 – strategia pähkinänkuoressa n.d.)

Strategia jakautuu viiteen päätavoitteeseen, jotka koskevat seuraavia aloja: työllisyys, koulutus, tutkimus ja innovointi, syrjäytymisen ehkäisy ja köyhyyden vähentäminen. Tämän lisäksi strategiaan kuuluu seitsemän lippulaivahanketta, joiden avulla pyritään ratkaisemaan viisi päätavoitetta. Näihin sisältyvät muun muassa Euroopan digitaalistrategia ja Resurssitehokas Eurooppa, jotka taas liittyvät vahvasti myös julkiseen hankintaan. (Eurooppa 2020 – strategia pähkinänkuoressa n.d.)

Digitaalistrategian taustalla on pyrkimys tehokkaampaan tieto- ja viestintäteknikkaan. Tavoite on luoda EU:n digitaaliset sisämarkkinat ultranopeita internetyhteyksiä ja yhteensopivia sovelluksia hyväksikäyttäen. Resurssitehokkaalla Euroopalla puolestaan halutaan vähentää hiilidioksidipäästöjä sekä luontoa kuluttavia tuotteita ja prosesseja. Hankintoihin aihe liittyy muun muassa nykyisen hankintamenettelyn suuren paperinkulutuksen vuoksi, koska se kuormittaa luontoa. EU:lla on tavoite kasvattaa kilpailukykyään Pohjois-Amerikkaan ja Aasiaan nähden tinkimättä kuitenkin luonnonsuojelusta. (Eurooppa 2020 – strategia pähkinänkuoressa n.d.)

## **Sähköisestä kilpailuttamisesta syntyneet edut**

Sähköisten toimintatapojen tuomia etuja on tutkittu EU-tasolla kattavasti, ja tulokset ovat kannustavia. Tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota pääosin siihen, kuinka sähköiset toimintamallit tehostavat organisaation ajankäyttöä, kuinka ne vaikuttavat

hankittavien tuotteiden hintaan, paljonko sähköisiä menetelmiä käyttäen saadaan tarjouspyyntöjä ja lisääntykö tarjouspyyntöjen näkyvyys potentiaalisille toimittajille. Tämän lisäksi ollaan tutkittu, paljonko sähköiset menetelmät vähentävät luonnon kuormitusta paperittomuutensa vuoksi. (Communication from the... 2012.)

### **Muodostuneita säästöjä**

Portugali on tällä hetkellä ainut EU-maa, jossa kaikki julkiset hankinnat on tuotettava sähköisesti. SOTE-hankintojen hinta on pudonnut 18 prosenttia luoden 650 miljoonan euron säästöt toiminnan ensimmäisenä vuotena. Säästöjä on kertynyt 6–12 % aiempaan toimintatapaan verrattuna. Säästöt perustuvat pääasiassa siihen, että kilpailu on koventunut sähköisen menettelyn myötä. Tarjouksia tulee enemmän. Toisaalta myös hallinnolliset kustannukset ovat pienentyneet. (Communication from the... 2012.)

Alankomaissa on tutkittu, että sähköinen kilpailuttaminen tuottaa 8500 euron säästön per kilpailutus. Tämä johtuu ajan säästöstä, koska tarjouspyynnön luonti nopeutuu kolmella vuorokaudella ja tarjouksen vuorokaudella. Lisäksi säästetään tulostus ja postituskustannuksissa, joihin perinteisessä menettelyssä tuhrautui 2350 euroa per kilpailutus. Tutkimusten aikana järjestelmät eivät edes sisältäneet automaattista arviointityökalua, jonka avulla on myöhemmin syntynyt lisäsäästöä. Laskelmien perusteella Euroalueella olisi mahdollista luoda 50–75 miljardin euron säästöt, jos kaikkialla siirryttäisiin sähköiseen kilpailuttamiseen. (Communication from the... 2012.)

### **Hallinnon tehostuminen**

Ranskan sähköinen järjestelmä on vähentänyt hallinnollisia kustannuksia hankintayksiköiltä 10 prosenttia tarjousten nopeamman analysoinnin ja dokumenttien helpon käsittelyn ansiosta. Toiset 10 prosenttia syntyi lainopillisen valvonnan vähentyneestä tarpeesta. Sähköisistä järjestelmä maksoi nopeasti itsensä takaisin koulutuksen ja työtapojen muuttamisen jälkeen. (Communication from the... 2012.)

Norjassa tehdyssä kyselytutkimuksessa kävi ilmi, että yksikään sähköiseen järjestelmään siirtynyt hankintavastaava ei halua palata takaisin paperilla toimitettaviin tarjouspyyntömetodeihin. (Communication from the... 2012.)

## **Luonnonsuojelu**

Walesissa hankintojen sähköistäminen on vähentänyt 15 miljoona paperiarkkia kolmessa vuodessa. Hiilidioksidipäästöinä mitattuna määrä on 101 tonnia.

Järjestelmään on ilmoitettu aloittamisajasta lähtien 18 miljardin punnan edestä tarjouspyyntöjä. (Communication from the... 2012.)

Järjestelmän synnyttämä voitto hankintayksikölle on niin vaikuttava, että järjestelmän käyttöön ja käyttöönottoon liittyvät kustannukset pystytään kuittaamaan jo kahdessa vuodessa, ja usein vielä nopeammin. (Communication from the... 2012.) Euroopan komissio on sitoutunut käyttämään sähköistä hankintamenettelyä täysin vuoden 2015 puoleen väliin mennessä (Hakkarainen 2013, 16).

## **Sähköisen huutokaupan luomat säästöt**

Sähköinen huutokauppa tuli hankintamenettelynä mahdolliseksi Suomessa vuoden 2011 lakimuutoksessa (L 17.6.2011/698). Euroopan komission tutkimuksista selviää, että sähköinen huutokauppa tuottaa yli 10 prosentin säästön tuotteen ennalta arvioituun hintaan verrattuna. Parhaimmillaan säästöksi kertyi 45 prosenttia alkuperäisestä arviosta. (Vihreä kirja 2010.) Aihetta on tutkittu myös Suomessa, ja tulokset ovat vastaavanlaisia. IT-alalla ollaan päästy parhaimmillaan yli 30 prosentin säästölukuihin. Teknisellä alalla määrä on pääasiassa jäänyt alle 10 prosentin. (Purmonen 2013.)

Ongelmallista syntyneen säästön analysoinnissa on, että sähköisen huutokaupan hyötymittauksissa lopullista tulosta verrataan joko parhaaseen alustavaan tarjoukseen tai tuotteen ennalta arvioituun hintaan. Näin ollen tuloksista ei voida vetää johtopäätöstä, saavutetaanko sähköisellä huutokaupalla suurempi säästö verrattuna hankintamenettelyyn, jossa toimittajat jättävät yhden tarjouksen, ja paras voittaa. (Pavel, Kubík 2011.)

Samaan ongelmaan törmäsivät Jan Pavel ja Rudolf Kubík Prahan yliopistosta. Ongelman ratkaisemiseksi he toteuttivat aiheesta tutkimuksen. Heidän tutkimuksessaan lähtökohtana on neljä olettamusta huutokauppaa koskien: tarjoajien suurempi määrä lisää säästöjä, tarjoajien rajoittaminen aiheuttaa suuremman

hankintahinnan, sähköinen huutokauppa aiheuttaa paremman säästön verrattuna tavalliseen hankintamenettelyyn ja ennakoilmoittaminen lisää säästöjä. (Pavel & Kubík 2011.)

Ensimmäistä oletusta perustellaan sillä, että mitä enemmän osallistujia, sitä todennäköisemmin tarjoukset paranevat. Kohta kaksi on ensimmäisen vastakohta. Sähköisen huutokaupan kohdalla oletuksen taustalla on ajatus, että huutokaupassa kilpailusta syntyvä paine toimittajien kesken lisää parempia tarjouksia. Neljäs oletamus perustuu siihen, että osallistuvat toimittajat pystyvät valmistautumaan huutokauppaan tekemällä tarkemmat laskelmat, mihin asti on mahdollista huutaa. Tutkimus toteutettiin teknisen alan hankinnoissa. (Pavel & Kubík 2011.)

Tutkimuksen tuloksista kävi ilmi, että oletukset yksi ja kaksi pitivät paikkaansa suoraltaan. Jokainen jätetty tarjous pienensi ennalta arvioitua hintaa 2–3 prosenttia. Eli mitä enemmän on kilpailijoita, sitä enemmän jätetään tarjouksia. Sen sijaan, jos toimittajien määrää oli rajoitettu, hankintojen keskimääräinen arvo oli 8-9 prosenttia suurempi kuin avoimissa huutokaupoissa. (Pavel & Kubík 2011.)

Tutkimuksista ei voitu lopulta päätellä, että huutokauppa aiheuttaisi suoraan paremman tuloksen kuin menettely ilman huutokauppaa. Kuitenkin tarjouspyyntöihin, jotka toteutettiin huutokaupalla, osallistui enemmän toimittajia kuin kilpailutuksiin ilman huutokauppaa, koska kilpailutusmetodi on avoimempi. Näin ollen paranneltuja tarjouksia jätettiin enemmän, mikä vaikutti säästöjen kasvamiseen. Huutokauppa aiheuttaa paremmin säästöjä kuin normaali hankintamenettely, mutta ei siksi, että tarjoajat jättäisivät varomattomammin tarjouksia vaan siksi, että niitä osallistuu huutokauppaan enemmän. (Pavel & Kubík 2011.)

Ennakoilmoittaminenkin aiheutti säästöjä suhteessa ennakoituun arvoon, mutta sen avulla ei saatu tarjoajien määrää kasvamaan oletettua enemmän, jolloin paranneltuja tarjouksiakaan ei tullut samoin kuin ilman sitä. Perusteluna tosin oli, että ennakoilmoituksia tehtiin vain hankinnoissa, jotka olivat summaltaan niin suuria, että sen toteuttamiseen kykeneviä toimittajia on rajallisesti. (Pavel & Kubík 2011.)

## **Haasteita sähköiseen kilpailutukseen siirtymisessä**

Järjestelmien käytöstä syntyvät hyödyt ovat kiistattomat EU-tutkimusten perusteella. Siitä huolimatta EU on jo nyt jäljessä alkuperäisestä sähköistämissuunnitelmastaan, jonka perusteella vuonna 2010 jo 50 % hankinnoista olisi pitänyt toteutua sähköisesti. Tämänhetkinen tavoite on, että vuoden 2016 puoleenväliin mennessä EU olisi sähköistynyt täysin hankintojen osalta. (Communication from the... 2012.)

## **Hankintayksiköiden passiivisuus**

Yhdeksi suurimmista haasteista EU-tutkimuksissa nousi passiivisuus järjestelmien käyttöä kohtaan. Syyksi epäillään, että hankintayksiköt pelkäävät kustannustekijöitä, joita järjestelmään siirtyminen mahdollisesti aiheuttaa sekä järjestelmän itsensä vuoksi, että koulutuskustannuksien vuoksi. Lisäksi hankintayksiköissä pelätään, että tarjousten käsittely monimutkaistuu ja että järjestelmät itsessään ovat monimutkaisia ja raskaita käyttää. (Vihreä kirja 2010.)

Lisäksi epäillään, ettei hankintaviranomaisilla ole tarpeeksi tietoutta sähköisen kilpailuttamisen hyödyistä. Myös kilpailutusjärjestelmän integroinnin vaikeus jo valmiina oleviin järjestelmiin saattaa olla este. Järjestelmän epäillään vaikuttavan muutosta toimittajien ja hankintayksiköiden välisiin suhteisiin. (Vihreä kirja 2010.)

## **Toimittajien epäilykset**

Pk-yritykset pelkäävät syrjäytyvänsä markkinoilta. Toimittajilla on myös pelkona, että hankintayksiköt ottavat käyttöön hyvin erilaisia sähköisiä kilpailutusjärjestelmiä vaikeuttaen näin tarjouksen jättämistä. (Vihreä kirja 2010.)

Lisäksi järjestelmät ovat hankalia niille toimittajille, jotka haluaisivat laajentaa toimintaansa Euroopan muille alueille. Tarjoajan varmentaminen on hankalaa EU:ssa. Joissain maissa järjestelmissä varmennutaan hyvinkin yksinkertaisesti, toisissa on käytössä esimerkiksi vaatimuksia sähköisestä allekirjoittamisesta. Tällä hetkellä järjestelmät toimivat siis huonosti maan rajojen yli. (Vihreä kirja 2010.)

## Sähköisen hankinnan hyvien käytäntöjen kultainen kirja

EU:n komissio on julkaissut 24 kohtaa sisältävän teoksen, jonka taustalla on tavoite yhtenäistää sähköisten kilpailuttamisjärjestelmien toimintaperiaatteita EU-tasolla ja ratkaista havaittuja ongelmia sähköisen kilpailutusjärjestelmien käyttöönotossa. Tutkimuksessa käytiin läpi 28:n eri toimittajan sähköiset kilpailutusjärjestelmät 18:sta eri maasta. (Bausà Peris, Kourtidis, Liljemo, Loozen, Rodrigues Frade & Snaprud 2013.)

Yksinkertaistettuna tutkimuksessa käsitellään 24 eri kohtaa, joita järjestelmien toivotaan sisältävän. Tutkimus näyttää joka kohdan erikseen ja kertoo, moniko järjestelmän toimittaja on toteuttanut kyseisen kohdan järjestelmässään. Lisäksi joka kohdassa neuvotaan, miten kyseinen osio tulisi hoitaa ja mitä järjestelmä ei ehdottomasti saisi sisältää. (Bausà Peris ym. 2013.)

Tutkimuksen taustalla on ongelma siitä, että sähköiset kilpailutusjärjestelmät ovat olleet keskenään hyvin erityyppisiä Euroopan alueella, minkä vuoksi esimerkiksi tietyn valtion kilpailutuksiin on ulkopuolisen toimittajan ollut hankala osallistua. (Bausà Peris ym. 2013.)

## 5.2 EU:n vaikutus Suomen hankintakäytäntöihin

Suomessa EU:hun liittymisen seurauksena maan oli muutettava hankintamenettelyjään avoimemmiksi. Ennen liittymistä vain valtion hankinnat olivat lailla säädettyjä tehden muista julkisista hankinnoista melko suljetun toimenpiteen. EU:hun liittymisen myötä Suomen oli pantava voimaan laki julkisista hankinnoista (L 1505/1992), joka määräsi, että kilpailutukset oli toteutettava yli omien kunta- ja aluerajojen ja jopa mahdollisesti valtionrajojen. Lakimuutos kielsi myös esimerkiksi oman kunnan yritysten suosimisen ja suuremmissa hankinnoissa suomalaisten suosimisen ulkomaalaisten kustannuksella. Aiemmin Suomessa oli tapana suosia oman kunnan yrityksiä työllisyyden edistämisen ja verorahojen kunnassa pitämisen verukkeella. Valtakunnallisella tasolla hankinnan toteuttaminen ulkomaiselta yritykseltä vaati erillistä lausuntoa ulkomaisten hankintojen neuvottelukunnalta.

Hankintamenettely muuttui siis todella paljon avoimemmaksi. (Pekkala & Pohjonen 2012, 32.)

Vuonna 2007 hankintalakia muutettiin uudemman kerran, jotta hankintatoimenpide yksinkertaistuisi ja nykyaikaistuisi. Lisäksi eri maiden tuomioistuinten toiminta yhdenmukaistettiin hankintoja koskien. Lakimuutos aiheutti avoimen menettelyn räjähdysmäisen suosion nousun yli rajoitetun menettelyn, eli kilpailujen avoimuus lisääntyi huomattavasti entisestä lakimuutoksen myötä. (Hakkarainen 2013, 13.)

### **Suomen sähköisen kilpailuttamisen tila**

Hyviä kokemuksia on todettu Suomessakin. Kuntaliitto on haastatellut Porin, Naantalın ja Helsingin kaupunkien hankintakeskuksissa toimivia kilpailutusjärjestelmän käyttäjiä. Outi Karinharju Porista totesi, että järjestelmä suoraviivaisti ja tehosti hankintaprosessia. Hänen mielestään toimittajatkin kokevat tarjouksen jättämisen helpommaksi ja luovat laadukkaampia tarjouksia. Naantalın hankintapäällikkö Timo Jyväkorven mukaan järjestelmä soveltuu myös pienemmille yksiköille, koska järjestelmän automatisoidut toiminnot helpottavat kilpailutuksen käytänteitä. Yksikölle jää enemmän aikaa keskittyä hankintojen laatuun, ja samalla henkilömäärällä on mahdollista toteuttaa tehokkaammin kilpailutuksia kuin ennen. Vertailuaika on lyhentynyt. Kari Gröndahl Helsingin hankintakeskuksesta totesi, että järjestelmän vaikutus kilpailutusprosessin tehokkuudessa näkyi jo muutamassa kuukaudessa. (Kilpailutusjärjestelmä etenee myötätuulessa 2013.)

Suomessa sähköistä kilpailutusjärjestelmää käyttää yli 40 julkista hankintaorganisaatiota (Kilpailutusjärjestelmä etenee myötätuulessa 2013), mutta ottaen huomioon niiden yksiköiden lukumäärän, jotka tekevät edes silloin tällöin julkisia hankintoja, määrä on vähäinen. Pelkästään kuntia on Suomessa yli 300 kappaletta. Sähköisellä kilpailutusjärjestelmällä toimitettuja julkisia tarjouspyyntöjä on kaikista tarjouspyynnöistä alle viisi prosenttia. (Rantanen 2013.)

Aihe on kansantaloudellisesti ajankohtainen varsinkin nyt, kun useammassa kunnassa on meneillään YT-neuvottelut ja kunnan toimintojen tehostaminen on ajankohtaista.



Hankintoihin käytetty osuus BKT:sta on suuri, joten hankintojen tehostamiselle on tarvetta (YT-neuvottelut kesken jo yli 40 kunnassa 2013.)

Kynnysarvon ylittäviä hankintoja ilmoitettiin vuonna 2012 lähes 19000 kappaletta, ja ilmoitettujen hankinta-arvojen kokonaissumma oli yli 23 miljardia euroa (HILMAssa julkaistut hankintailmoitukset 2013). Tämän lisäksi kuntien hankintojen kokonaissummasta suuri osa syntyy pienhankinnoista, joiden arvoja ei tarvitse ilmoittaa julkisesti. Tilastokeskuksen vuoden 2012 bruttokansantuotteen ennakkotietojen kokonaisarvo oli 159,9 miljardia euroa. Näin ollen ilmoitetut hankinnat ovat lähes 14 % bruttokansantuotteesta. Koska arvoihin ei ole otettu huomioon pienhankintoja, on prosentti todellisuudessa vielä korkeampi. (Kansantalous 2013.)

Jos siis oletetaan, että aiemmin mainittu Portugalin sähköistämiseen siirtyminen on tuottanut siellä 6–12 % säästöt hankintoihin, (Communication from the... 2012) Suomen kohdalla se tarkoittaisi vuoden 2012 luvuilla säästöä 23 miljardista 1,38 – 2,76 miljardia euroa.

## **Hankintojen tulevaisuus**

Vuoden 2014 alusta EU:ssa asetetaan voimaan uudet hankintadirektiivit. Niiden tarkoituksena on parantaa uusien ja pk-yritysten asemaa kilpailutuksissa, lisätä joustavuutta hankinnoissa ja ottaa paremmin huomioon sosiaaliset ja ekologiset näkökulmat hankintoja toteutettaessa. (EU:n hankintadirektiivin uudistus: halvin hinta ei yksin ratkaise 2013.)

Tarkoituksena on myös parantaa hankintojen laadullista sisältöä halvimman hinnan sijaan. Hankintojen kynnysarvot pysyvät kuitenkin samana lukuun ottamatta SOTE-palveluita, joiden kohdalla EU-kynnys nousee 750 000 euroon nykyisestä 207 000 eurosta. SOTE-palveluiden hankinnat toteutetaan tällä hetkellä eri kynnysarvorajojen mukaan kuin muut palveluhankinnat. Niihin vaikuttaa laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Jatkossa ne sisällytetään todennäköisesti hankintadirektiivin piiriin. (EU:n hankintadirektiivin uudistus... 2013.)

Tuleva uudistus pakottanee kunnat siirtymään täysin sähköiseen kilpailutukseen jo pelkästään luonnonsuojelun vuoksi. Direktiivi astunee Suomessa voimaan vuoteen 2016 mennessä. (EU:n hankintadirektiivin uudistus... 2013.)

## 6 Tutkimus

### 6.1 Sähköisestä kilpailuttamisesta syntyneet hyödyt

Haastattelujen tarkoituksena oli selvittää, ovatko EU:ssa tehtyjen tutkimusten tulokset vertailukelpoisia Suomen oloissa. Komission tutkimusten perusteella sähköinen kilpailutusjärjestelmä vähentää kilpailutukseen kuluvaa aikaa, tehostaa hankintaorganisaatiota, tuottaa säästöjä hankintakohteiden halvemman hinnan vuoksi, lisää jätettyjen tarjousten lukumäärää ja parantaa niiden laatua. (Communication from the... 2012.)

Tutkimukseen haastateltaviksi valikoitui seitsemän henkilöä eri puolilta Suomea: Hankintajohtaja Mikko Tanhuamäki Seinäjoen hankintakeskuksesta, hankinta-asiantuntija Satu Paljakka-Lehtonen Tampereen hankintakeskuksesta, Jyväskylän hankintakeskuksen hankinta-asiantuntija Antti Tuukkanen, Rauman hankintakeskuksen hankintapäällikkö Jaakko Aerila, hankinta-asiantuntija Katri Sipola Oulun hankintakeskuksesta ja hankintapäällikkö Katri Koskelainen Vantaan hankintakeskuksesta. Yksi vastaaja halusi pysyä anonyymina. Vastaajilla oli yhtä lukuun ottamatta takanaan kymmenestä ylöspäin sähköisellä järjestelmällä toteutettuja kilpailutuksia.

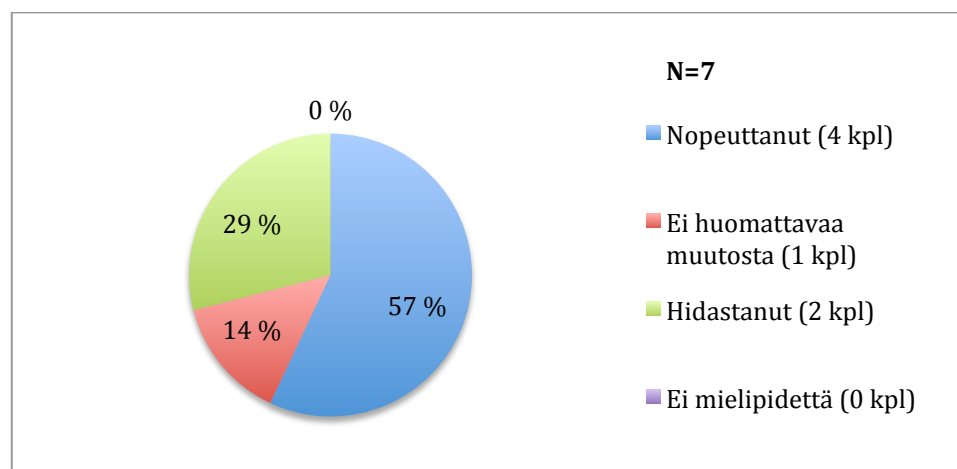
Toisin kuin EU-tutkimuksissa, joissa hyöty mitattiin prosenttien tarkkuudella, ja tarkoilla summilla, haastatellut henkilöt eivät olleet ihan yhtä tarkasti oman hankintatoimensa tuloksia tutkineet. Tässä tutkimuksessa esitetyt tulokset perustuvat empiirisiin havaintoihin, joita haastateltavat ovat todenneet järjestelmän käytön seurauksena. Toisaalta tutkimuksen tarkoitus ei ollut muutenkaan tehdä tarkkoja laskelmia, vaan todeta EU:n tutkimustulokset vertailukelpoisiksi ja uskottaviksi.

## Haastattelutulokset

### Muutos ajankäytössä

Ensimmäinen kohta haastattelussa aiheutti eniten hajontaa vastauksissa. Vaikka suurin osa vastaajista (57 %) koki sähköisen kilpailutusjärjestelmän nopeuttaneen hankintaprosessia, muut vaihtoehdot yhteenlaskettuna loivat 43 %:n osuuden, josta 29 % syntyy hankintatoimen hidastumisesta. (Ks. kuvio 5).

Nopeutuneen hankintaprosessin kannalla olevien mielestä esimerkiksi tarjousten vertailu onnistuu nykyään nopeammin kuin aikaisemmin. Vaikka hankintamenettelyn kokonaisaika ei ole välttämättä huomattavasti nopeutunut, sähköisellä järjestelmällä toteutetuissa hankinnoissa on samaisen hankinta-ajan puitteissa mahdollista keskittyä tarkemmin prosessin alkupäähän eli tarjouspyynnön luontiin.



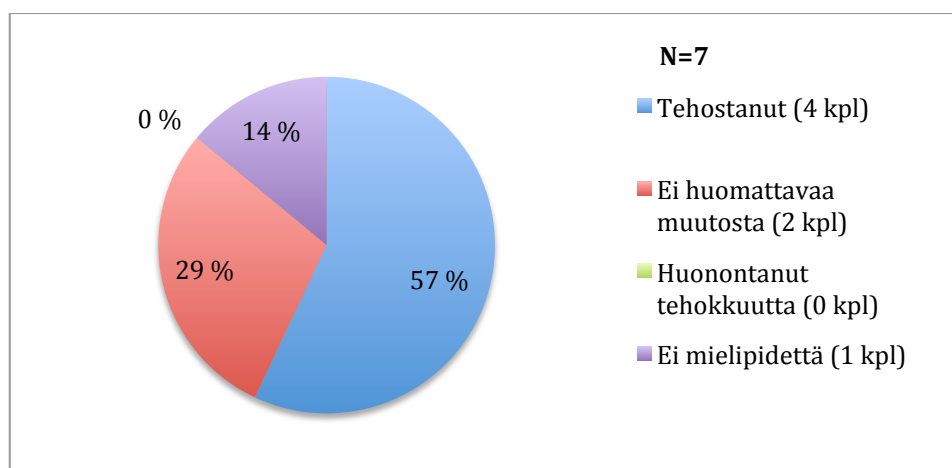
Kuvio 5. Järjestelmän vaikutus hankintaprosessin nopeuteen

Hankintaprosessin ajankäytön muutos mietitytti useita. Osan mielestä on hyvä, että nyt voi paremmin keskittyä tarjouspyynnön luontivaiheeseen, mutta osa koki sen ongelmaiseksi ja liiaksi hidastavaksi.

### Järjestelmän vaikutus hankintayksikön tehokkuuteen ja säästöihin

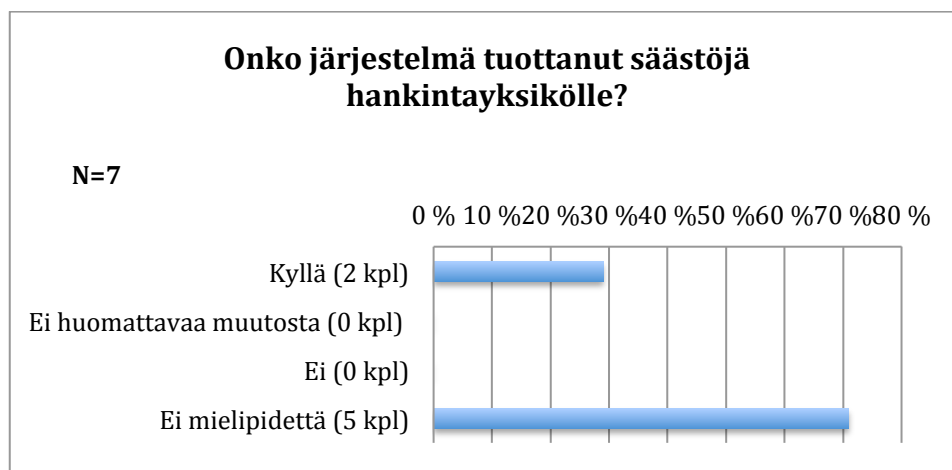
Yhdenkään vastaajan mielestä sähköinen kilpailutusjärjestelmä ei vähentänyt hankintayksikön tehokkuutta. Yksi ei ilmaissut mielipidettä kysymykseen (14 %), ja kaksi vastaajaa ei kokenut tapahtuneen huomattavaa muutosta (29 %). Neljä vastaajaa oli sitä mieltä, että sähköinen järjestelmä on tehostanut heidän hankintayksikköjään (57 %). (Ks. kuvio 6.).

Tehostusta katsottiin syntyneen siitä, että järjestelmän käytön ansiosta aikaa jäi enemmän muihin töihin. Kilpailutuksia on muun muassa mahdollista toteuttaa useampia kerralla. Järjestelmän käyttö vähentää tiettyjen toimintatapojen tarvetta, jolloin henkilöresursseja on vapautunut toisaalle käytettäväksi. Yksi vastaajista totesi järjestelmän säästäneen yhden työntekijän palkkauskustannukset, koska järjestelmän käyttöönoton ansiosta ylimääräistä työntekijää ei tarvittukaan.



Kuvio 6. Järjestelmän vaikutus hankintayksikön tehokkuuteen

Vastaajat myönsivät järjestelmän tuottaneen hankintayksikölle säästöjä hankintatoimen tehostumisen kautta, mutta hankinnan arvon positiivista muutosta järjestelmän käyttöönoton ansiosta ei pääosin ollut mitattu tai huomioitu. Vain kahden (29 %) mielestä järjestelmällä on ollut suoraa vaikutusta hinnanmuutokseen. Muut eivät halunneet ottaa kantaa. (Ks. Kuvio 7.) Yleisesti ottaen oltiin kuitenkin myös sitä mieltä, että järjestelmä on tuonut säästöjä, joten sen käyttöönotto ei ainakaan lisää hankintayksikön kustannuksia eikä nosta jätettyjen tarjousten hintaa.

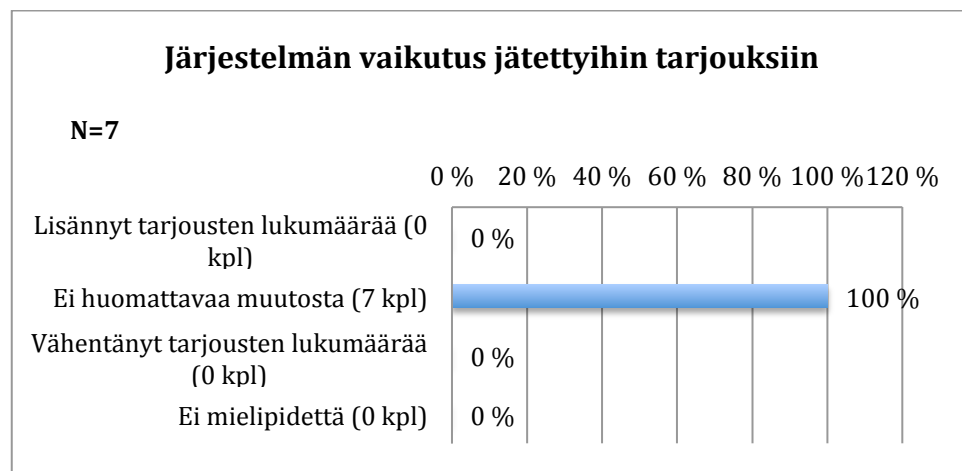


Kuvio 7. Järjestelmän vaikutus säästöihin

### Jätettyjen tarjousten määrä ja laatu

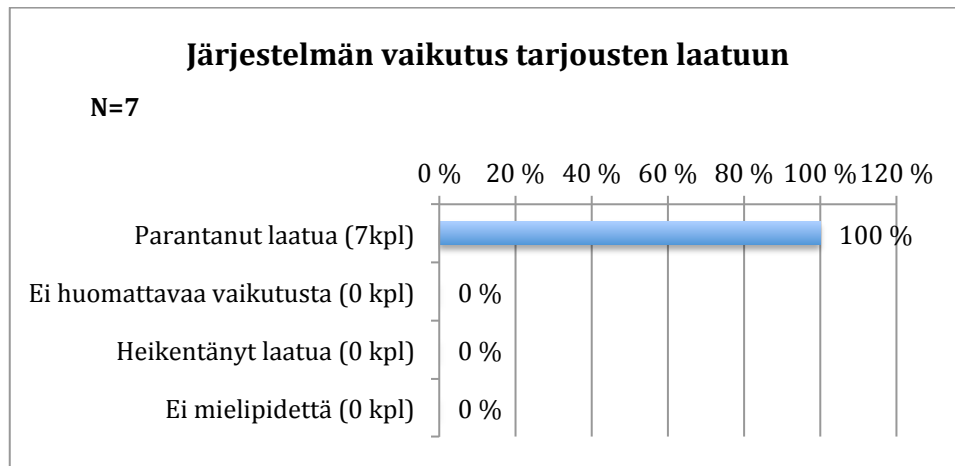
Vastaajat olivat yksimielisiä siitä, että tarjouksia ei ole tullut yhtään enempää, joskaan ei myöskään vähempää, kuin ennen järjestelmään siirtymistä. Ero EU-tuloksiin lienee siinä, että Suomessa on potentiaalisia toimittajia vähemmän, ja vaikka kynnyksen ylittävät hankinnat ovat valtakunnallisia, tietyt toimittajat toimivat aika pitkälti tietyillä alueilla. Suomessa ei siis juuri ole sellaisia toimittajia, joita ei jo entuudestaan

tiedettäisi. Mitä erikoisempiin hankintoihin mennään, sitä selvemmin potentiaaliset toimittajat ovat selvillä. (Ks. kuvio 8.)



Kuvio 8. Järjestelmän vaikutus jätettyihin tarjouksiin

Jätettyjen tarjousten laatu sen sijaan oli kaikkien haastateltavien mielestä parantunut. Tämä johtuu siitä, että ennen tarjouksien kompastuskivinä oli niihin liitettävien kelpoisuusvaatimustodistusten unohtaminen tarjouksesta. Sähköinen järjestelmä vaatii tarjouksen jättäjältä kaikki vaadittavat asiakirjat mukaan. Tarjoukset tulevat nykyään täydellisempinä perille, ja niissä on muutenkin huomattavasti harvemmin muistutettavaa tai virheitä. Sähköisen järjestelmän uskottiin jopa helpottaneen osaa toimittajista, koska tarjoukset tulevat varmasti perille ja järjestelmä pakottaa oikeat asiakirjat mukaan. (Ks. kuvio 9.)



Kuvio 9. Järjestelmän vaikutus tarjousten laatuun

Lähes kaikki vastaajista olivat siirtyneet täysin sähköiseen hankintaan, ja lopuilla perinteisemmän hankintamenettelyn käyttö perusteltiin sillä, että jotkin pienhankinnat tapahtuvat muutoinkin niin nopeasti, että järjestelmän käyttöön ei niiden osalta ole syytä.

### Kritiikkiä

Suurin kritiikinaihe on sähköisten järjestelmien joustamattomuus. Tietynlaisiin monimutkaisempiin hankintoihin voi olla vaikea istuttaa tarpeellisia laskukaavoja. Hankintojen valmistelussa pitää ajatella järjestelmän kautta, kun ennen tarjouspyynnön sai luoda tietyllä tavalla vapaammin esimerkiksi Wordilla tai Excelillä.

### Hyötyjen summaus

Tuloksista on pääteltävissä, että EU-tutkimukset ovat hieman positiivisemmat kuin Suomen tulokset, joskin syynä voi olla myös se, että syntyneitä hyötyjä ei suomalaisissa hankintayksiköissä ollut tarkoin mitattu. Kysymyksien kohdalla vain hankintayksikön nopeuden muutokseen vastattiin negatiivisesti, eli tarjouspyynnön valmistelu ei aina tapahdu nopeammin sähköisellä järjestelmällä. Tämäkään ei

välttämättä ole suoraan negatiivinen ilmiö, koska järjestelmän ansiosta tietyt toimet hankintaprosessin sisällä ovat nopeutuneet, joten prosessin kokonaisajan sisällä pystytään keskittämään resursseja tärkeämpiin asioihin. Muutoin tuloksissa on havaittavissa samankaltaisuutta. Ainoa huomattavasti erilainen vastauksen antoi järjestelmän vaikutus tarjousten lukumäärään, jossa komission tutkimusten mukaan pitäisi tapahtua lisääntymistä. Haastattelujen perusteella vaikutusta ei ole mihinkään suuntaan. Toisaalta niihinkään sähköinen kilpailutusjärjestelmä ei vaikuttanut negatiivisesti. Samat edut toistuivat sekä haastateltavien että Kuntaliiton haastatteleminen hankintahenkilöiden keskuudessa.

Huomattavasti kiitellyin järjestelmän synnyttämä etu on se, että toimittajien jättämät tarjoukset ovat huomattavasti parempilaatuisia. Parempilaatuisuus vähensi myös hankintayksiköiden aikaa, koska toimittajille ei tarvitse enää soittaa perään unohtuneiden liitteiden vuoksi. Toinen paljon kehitetty ominaisuus on tarjousten vertailun nopeutuminen, jonka ansiosta hankintapäätös voidaan suorittaa nopeammin ja varmemmin, koska vertailu on selkeämpi ja vähentää näin myös hankintayksikön virheitä.

Käyttäjien keskuudessa sähköinen järjestelmä sai hyvät pisteet. Pienet soraäänit eivät voittaneet järjestelmästä syntyviä hyötyjä. Osa käyttäjistä totesi, että paluuta vanhaan ei enää ole.

## 6.2 Sähköisen kilpailuttamisen haasteet

Hyötyjen ollessa varsinkin paperilla hyvin selkeät siirtymiseen vaikuttavat esteet tai hidasteet ovat komission tutkimuksissa vain sanallisesti selvennetty. Haasteita selvitetään teemahaastatteluina. Komission tutkimukset kohdistuvat seuraaviin oletuksiin: kunnilla ei ole resursseja ottaa järjestelmää käyttöön, ei ole tarpeeksi tietoutta järjestelmän hyödyistä, ei ole tarpeeksi tietoteknistä osaamista järjestelmän hyötykäyttöön ja pelätään, että toimittajilla ei ole riittäviä valmiuksia järjestelmän käyttöön.

Haastateltavia kertyi kymmenen kappaletta: Laihian tekninen johtaja Marko Kilpeläinen, Parkanon tekninen johtaja Jarmo Kyösti, Kauhajoen suunnittelu ja



rakennuttamisosaston työpäällikkö Hannu Törrönen, talouspäällikkö Paula Antila Kurikasta, rakennuspäällikkö Hannu Saarela Äänekoskelta, Uuraisten kunnaninsinööri Marko Konola, Keuruun tekninen johtaja Tapio Montonen, Saarijärven tekninen johtaja Vesa Ronkainen, Jyväskylän aluetekniikan työpäällikkö Jouko Liuha ja Vaasan yliopiston palveluesimies Jukka Perälä.

Haastateltaviksi valikoituivat pääasiassa teknisen osaston virkamiehet tai työntekijät siksi, että pienemmissä kaupungeissa ja kunnissa tekniset osastot ovat usein ainoita kunnallisia yksiköjä, joissa kilpailutetaan aktiivisesti ja omatoimisesti, eli niistä löytyy paras hankintaosaaminen. Useat muut kunnalliset yksiköt toteuttavat hankintansa hankintarenkaiden tai yhteishankintayhtiöiden kautta.

### **Käyttöönoton kustannukset**

Hankintojen suuruudesta riippuen hankintapäätös tapahtuu kunnanvaltuuston, lautakunnan tai hankinnasta vastaavan virkamiehen eli tässä tapauksessa haastateltujen henkilöiden toimesta. Riippuen hieman kunnan sisäisistä säännöksistä hankintoja tekevillä virkamiehillä on nimenkirjoitusoikeus tiettyyn summaan asti. Haastateltavilla, jotka ilmoittivat oman kuntansa sisäisiä rajoja, summat vaihtelivat alemmilla virkamiehillä 10 000:sta 50 000 euroon, teknisillä johtajilla jopa 100 000 euroon asti. Korkeat rajat perustuvat siihen, että rakennusurakoiden kansallinen kynnysarvokin on 150 000 euroa (Kynnysarvot n.d). Suuria summia ei kuitenkaan voi käyttää täysin mielivaltaisesti, sillä hankintojen toteuttamiseen vaaditaan useamman toimihenkilön suostumus. Pienimmissäkin hankinnoissa on mukana vähintään kaksi henkilöä, suuremmissa kolmesta ylöspäin. Mikäli hankinnan ennakoitu arvo ylittää virkamiesten käytössä olevan summan, hankinta siirtyy automaattisesti seuraavalle asteelle lautakuntaan tai valtuustoon.

Komission epäily, että järjestelmän kustannustekijät olisivat käyttöönoton esteenä, ei haastattelujen perusteella käynyt ilmi. Rahojen riittämättömyys ei haastattelujen perusteella ollut syynä hitaaseen siirtymiseen, sillä järjestelmän kustannukset jäivät jo pelkästään teknisten johtajien nimenkirjoitusoikeutta pienemmäksi summaksi. Ei ole mitään syytä olettaa, että järjestelmää ei hankita sen kalleuden vuoksi.

## **Hankintayksikön tai toimittajien tietotekninen osaaminen**

Haastatteluissa ei suoraan käynyt ilmi, että kukaan haastateltavista epäilisi järjestelmän käyttöönoton hankaluutta, mutta osa kyllä myönsi, että käyttöä varten olisi hyvä saada hieman koulutusta. Ensimmäiseksi hankinnaksi esimerkiksi olisi hyvä valikoida pienehkö hankinta, jotta järjestelmään voisi tutustua hieman rauhallisemmin. Haastateltavilla ei ollut käytössä kunnissaan ohjelmistoja, joihin kilpailutusjärjestelmän integrointi nousisi kynnyskysymykseksi. Suurin osa hyödynsi kilpailutuksissaan perinteisiä Office-työkaluja, Wordia ja Exceliä. Muutamalla oli niiden lisäksi käytössään projektityökaluja käynnissä olevien hankintojen hallitsemiseksi.

Sen sijaan toimittajien valmiuksia jättää tarjous sähköisesti epäiltiin kovastikin. Lähes kaikki vastaajat pelkäsivät, että osa toimittajista vetäytyisi kilpailusta kokonaan sähköisen kilpailutusjärjestelmän vuoksi. Toisaalta monet toteuttivat kilpailutuksiansa pyytämällä tarjoukset sähköpostiin, eikä se ollut aiheuttanut ongelmia toimittajien puolelta.

Luotto teknisillä aloilla toimiviin pienempiin toimittajiin ei ole korkeaa. Alalla toimivien tarjoukset koettiin usein puutteellisiksi, ja niistä aiheutui lisätöitä, koska hankintayksikkö usein puutteellisen tarjouksen huomattuaan joutui pyytämään liitteitä jälkikäteen. Epäiltiin, että mikäli tarjoukset ovat jo nyt puutteellisia, mitä tapahtuu tarjousten kokonaismäärälle, jos järjestelmä vielä estää jättämästä tällaista tarjousta.

## **Tietoisuus sähköisestä kilpailuttamisesta**

Kaikki haastateltavat olivat tietoisia julkisten hankintojen sähköisistä kilpailuttamisjärjestelmien olemassaolosta. Osan luona oli käyty esittelemässäkin palvelua. Useassa kunnassa oli järjestetty hankintakoulutusta paitsi itse järjestelmistä, myös koko vuoden 2011 lakilisäystä koskien. Muutama haastateltava oli tutustunut järjestelmiin mainossähköpostien kautta sekä esimerkiksi kuntaliiton sivujen artikkeleita tai hankintalakia selaamalla. Lisäksi osa oli käynyt hankintahenkilöstölle suunnatuilla messuilla ja koulutuksissa.

Kuitenkin vain kaksi haastateltavaa oli nähnyt tai päässyt kokeilemaan käytännössä, kuinka sähköinen järjestelmä toimii. Tietoisuus sähköisistä järjestelmistä oli siis hyvin pintapuolista ja teoreettista. Sähköinen huutokauppa oli vielä huonommin tunnettu menetelmä, ja monelle se olikin tuttu vain käsitteenä. Sen toimintatapaa ei tunnettu tai sitä ei ollut ymmärretty aiemmin oikein.

Yksikään vastaajista ei teillannut järjestelmää turhana yleisesti, mutta kolmen kohdalla hankinnat olivat niin pieniä rahamäärällisesti, että hankintalakia niiden toteuttamiseen ei juuri tarvitse noudattaa, eli järjestelmä heidän omassa työrutiinissaan on turha.

Muilla siirtymisen hitaus johtui järjestelmän nykyisestä tarpeettomuudesta. Vaikka edut ovat selvillä, järjestelmää ei vielä koeta pakolliseksi. Toisaalta todettiin, että tulevan EU-direktiivin pakottavuuskaan ei ole ongelma, mutta sitten vasta siirrytään, kun päivämäärä hieman lähestyy. Systeemi on siis hyvä mutta niin ovat vanhat työtavatkin. Sähköistämistä ei vastusteta. Huutokauppa herätti jopa suurta mielenkiintoa.

Moni haastateltava kertoi, ettei kunnan sisällä juurikaan kokoustettu hankintojen osalta. Syytkin olivat selvät: eri osastot tekevät niin erilaisia hankintoja, että saman pöydän ääreen kokoontuminen koetaan turhaksi. Toisaalta esimerkiksi Keuruun tekninen johtaja Tapio Montonen kertoi tapaavansa sekä tulosalueiden päälliköt, että teknisen johtoryhmän kuukausittain. Saarijärvellä taas on talous- ja hankintajohtaja, johon tekninen johtaja Vesa Ronkainen voi olla yhteydessä aina tarvittaessa. Usein kuitenkin keskustelut osastojen välillä käydään enemmänkin muiden keskustelujen ohella tai kahvipöydässä.

## **Tuloksien vertaaminen komission tutkimuksiin**

Järjestelmän käyttöönoton vaikeudesta ei suoranaisesti keskusteltu kenenkään kanssa, mutta haastateltavien keskuudessa ei myöskään noussut esiin, että siitä syntyisi suurempaa ongelmaa. Haastateltavat myönsivät toki, että koulutusta järjestelmän käyttöönoton yhteydessä olisi hyvä saada, mistäsyntyisi lisäkustannuksia. Lisäksi haastateltavien yksiköissä ja kuntatasolla ei ollut käytössä juurikaan muita

tietoteknisiä ohjelmistoja, joihin järjestelmä pitäisi integroida. Ylempänä mainittujen asioiden valossa komission epäilykset olivat turhia.

Komission tutkimukseen löytyy kuitenkin yhteneväisyyksiäkin. Vaikuttavimmat syy passiivisuuteen ovat tietämättömyys sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä sekä pelko toimittajien suhtautumisesta. Pelko on perusteltua, sillä tutkimusten mukaan Suomen yrityskentän digiosaaminen on luokattoman huonolla tasolla (Salminen 2013).

Ymmärrettävästi pienillä kunnilla saattaa olla pelkona omien yritysten pärjääminen, kun tietotekninen osaaminen yrityksissä on pahasti jälkijunassa.

### 6.3 Kokemuksia ja mielipiteitä sähköisestä huutokaupasta

Kävi ilmi, että sähköinen huutokauppa ei ollut vielä yleistynyt hankintamenettelynä niin, että sen synnyttämiä tuloksia voisi yleistää. Kaikista haastateltavista molemmissa ryhmissä vain kaksi oli toteuttanut huutokaupan osana kilpailutusta. Kyseiset kaksi olivat kyllä olleet oikein tyytyväisiä huutokaupan synnyttämään tulokseen.

Huutokauppa herätti muutenkin suurta kiinnostusta molemmissa haastatteluryhmissä. Sähköistä järjestelmää käyttäneistä jokainen oli kiinnostunut kokeilemaan jossain vaiheessa sopivan hankintatarpeen tullessa vastaan. Kiinnostus sähköistä järjestelmää kohtaan nousi myös niiden kohdalla, joilla sitä ei vielä ollut, kun he ymmärsivät huutokaupan mahdollisuuden. Haastattelut povaavat sähköiselle huutokaupalle valoisaa tulevaisuutta hankintamenettelynä.

Hienoista soraääntä huutokauppaa kohtaan syntyi sen suhteen, saavutetaanko sillä oikeasti taloudellista etua, koska alustavien tarjousten suhde lopulliseen tarjoukseen ei välttämättä ole mittarina kaikista luotettavin. Kuitenkin huutokauppaa kokeillut totesi, että voittavien huutojen tarjoushinta oli todella kilpailukykyinen. Lisäksi toivottiin, että huutokauppa luotaisiin mahdollisimman yksinkertaiseksi tarjoajille, jotta sekavuus ei aiheuttaisi ongelmia.

## 7 Tutkimustulosten yhteenveto

### Hyötyjen ja haasteiden vertaaminen

Suurimpana haasteena oli siis epäusko toimittajien kyvykkyyteen käyttää sähköistä järjestelmää. Lisäksi osa haastateltavista totesi, että toisinaan tarjouspyyntöihin vastataan todella epäkelvoilla tarjouspyynnöillä aiheuttaen joko muutoin hyvän tarjouksen pudottamisen heti pois kilpailusta tai hankinta-ajan pidennyksen soittokierrosten ja liitteiden toimittamisen vuoksi.

Hyödyistä käy ilmi, että jätettyjen tarjousten määrässä ei ole nähtävissä todellista muutosta kumpaankaan suuntaan, eli ei myöskään negatiiviseen. Lisäksi eniten kehuttu ominaisuus järjestelmien käyttäjien kertomana oli, että jätetyt tarjoukset ovat nykyisellään huomattavasti laadukkaampia. Eräs järjestelmän käyttäjä oli saanut jopa hyvää palautetta toimittajilta, koska järjestelmä ohjaa tekemään tarjouspyynnön oikein.

Tietojen pohjalta voisi vetää johtopäätöksen, että toimittajat eivät jätä potentiaalista lisätienestin mahdollisuutta käyttämättä vain siksi, että kilpailutus toteutetaan sähköisellä järjestelmällä. Johtopäätöstä ei voida kuitenkaan todeta täysin yksi yhteen, koska hankintakeskuksilla ja teknisillä osastoilla on pääasiassa hieman erilaisia asiakkaita.

### Syitä passiivisuuteen

Hankintojen kultaisessa kirjassa yksi mainittu tavoite järjestelmiä tarjoaville yrityksille on, että järjestelmät tukevat komission mittaamia sähköisestä kilpailuttamisesta syntyviä hyötyjä omilla sivuillaan sekä markkinoinnissaan (Bausà Peris ym. 2013). Tämän tavoitteena on, että järjestelmistä syntyvät hyödyt tavoittaisivat tehokkaammin hankintoja tekeviä ihmisiä, jotta järjestelmiin siirryttäisiin tehokkaammin.

Kenties markkinointityö on jäänyt hieman kesken Suomen mittakaavalla. Yksi lähtökohta tämän opinnäytetyön tekemisessäkin on siinä, että Suomessa ei ole

sähköistä kilpailutusta tutkittu kovin kattavasti, tai ainakaan niin, että kattavaa tietoa hyödyistä löytyisi muutenkin kuin lyhyinä markkinointiviesteinä. Kenties markkinointi on kohdennettu myös väärin tai siinä on unohdettu tekniset osastot hankintoja tekevinä yksikköinä, koska tietoisuus järjestelmien hyötyjä kohtaan on hyvin hataralla pohjalla teknisissä yksiköissä, kun taas isompien kaupunkien lähes jokaisella hankintayksiköllä on käytössään sähköinen kilpailutusjärjestelmä.

### **Tekniset yksiköt toimivat omillaan**

Monet hankintakeskuksissa työskentelevät totesivat, että he tekevät nykyään kaikki tai lähes kaikki hankintansa sähköisesti. Kuntatasolla puhuessaan he usein kuitenkin mainitsivat, että moni kunnansisäinen organisaatio ja erityisesti tekninen osasto toteuttavat suurimman osan kilpailutuksistaan perinteisimmillä menetelmillä.

Hankintojen toteuttamista erillisesti perusteltiin pääosin teknisen osaston toimihenkilöiden toimesta sillä, että teknisellä osastolla on paras osaaminen teknisiin hankintoihin. Siinä, missä keskitetympi hankintatoimi osaisi mahdollisesti hankintaprosessin lainmukaisemmin, se tarvitsisi kuitenkin kilpailuttamiseen apua niiltä, jotka hallitsevat jo valmiiksi alaa. Näin ollen teknisten hankintojen keskittäminen hankintakeskukselle lisäisi vain byrokratiaa teknisten hankintojen kilpailuttamiseen luomatta varsinaisesti lisäarvoa. Lisäksi teknisten yksiköjen toimihenkilöt ja virkamiehet kokivat osaavansa lainmukaisen hankintaprosessin hyvin.

Myös järjestelmän soveltuvuutta monimutkaisiin urakkahankintoihin epäiltiin. Kritiikkiä aiheutti myös se, että teknisillä hankintaihmisillä ei välttämättä pienissä kunnissa tule suuria hankintoja per vuosi kovinkaan montaa. Suurten teknisten hankintojen valmistelussa itse kilpailutus koko hankintaprosessissa on melko pieni osa kokonaisuutta. Näin ollen sähköisen järjestelmän hankkiminen hankinnan nopeuttamiseksi ei ole kummoinen argumentti, koska itse kilpailutus hankinnassa, jota on valmisteltu esimerkiksi vuoden ajan, tapahtuu pisimmilläänkin melko nopeasti.

Rakennus- ja käyttöoikeusurakoiden kansallisen kynnysarvon ollessa 150 000 euroa summankin puolesta isohkoja hankintoja on mahdollista toteuttaa pienhankintana, jolloin hankintamenettelyn ei tarvitse olla niin kankeaa kuin lakia noudattamalla. Toki

useat haastateltavat totesivat, että hankintalain periaatteita aletaan noudattaa tietyn euromäärän ylittyessä pienhankinnoissakin, ja ne ilmoitetaan HILMA:an, vaikkei tarvitsisikaan. Lisäksi tekninenkin osasto tuottaa tavarahankintoja, joten järjestelmästä olisi hyötyä ainakin niiden toteuttamiseen. Moni haastateltava totesi haastattelun aikana, että mikäli järjestelmä hankittaisiinkin, sitä kannattaisi ajatella koko kunnan perspektiivistä eikä vain yksittäiselle yksikölle kunnan sisällä.

Haastattelutilanteet loivat kuitenkin valoa tunnelin päähän: haastattelujen perusteella ilmapiiri sähköisiä kilpailutusjärjestelmiä kohtaan on kaikkien epäilyjen jälkeenkin positiivinen. Ei ole mitään syytä epäillä, etteikö Suomi voisi olla täysin sähköinen hankintojen osalta vuoteen 2016 mennessä.

## 8 Pohdinta

### 8.1 Opinnäytetyön luotettavuus ja laadullisuus

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää Euroopan komission tutkimustulosten vastaavuus Suomen oloissa. Tuloksista voidaan päätellä, että komission tekemät tutkimukset pätevät myös Suomeen sekä etujen että haasteiden osalta. Etujen todentaminen on kannustavaa, koska nyt kaukaiselta tuntuvat komission tutkimukset on avattu myös Suomen maaperällä. Ei ole enää mitään syytä epäillä, että asiat toimisivat jotenkin eri tavalla meidän kotoisessa ympäristössämme suhteessa muuhun Eurooppaan.

Haasteiden tutkiminen loi valoa tulevaisuuteen ja avasi hyvin kohdattuja haasteita. Tuloksissa oli enemmän poikkeamaa komission tutkimuksiin verrattuna kuin hyötyjä todettaessa, mutta avainkohdat pysyivät samoina.

Haasteita selvitettäessä käytetty teemahaastattelu oli toimiva. Valitettavasti vähäinen kokemus haastattelujen tekemisestä aiheutti sen, että ensimmäiseksi haastateltujen kanssa jäi joitain aiheita käsittelemättä. Vastauksia tuli lopulta laadullisesti kattava määrä, koska haastattelujen avainsyyt passiivisuuteen alkoivat toistua.

Toteutetut puhelinhaastattelut etujen selvittämiseksi sujuivat mainiosti, ja haastateltavat osasivat vastata todella laajasti ja asiantuntevasti. Informaatiota kysymysten ympäriltä tuli huomattavasti enemmän, kuin alun perin uskallettiin odottaa. Vaikka haastattelujen toteutuskeinoa olisi voinut miettiä hieman tarkemmin ennen haastattelujen aloittamista, vastaukset olivat kattavuudessaan kuin teemahaastattelun synnyttämiä. Haastateltaville esitettiin suoria kysymyksiä, joiden ympärillä käytiin kuitenkin keskustelua kuin teemahaastattelussa.

Yllätyksen aiheutti sähköisen huutokaupan vähäinen käyttömäärä hankintamenettelynä. Huutokaupasta syntyvien hyötyjen tutkimiseksi olisi pitänyt selvittää tarkemmin, ketkä niitä ovat toteuttaneet. Satunnaisesti valituilla sähköisen järjestelmän käyttäjillä ei ollut kokemusta tarpeeksi, jotta tuloksia olisi voitu yleistää.

Siitä huolimatta tutkimus kokonaisuudessaan täyttää syntyneiden tutkimustulosten suhteen luotettavuuden ja laadullisuuden määritelmät. Molemmissa haastatteluryhmissä vastauksissa alkoi pyöriä samoja teemoja, ja lähteet olivat tuoreita ja asiantuntijaorganisaatioiden tuottamia.

## 8.2 Tutkimustulosten jatkokäyttö

Tutkimuksen tuloksista on hyötyä hankintayksiköille molemmilla puolilla sähköistä kilpailutusjärjestelmää. Niille, joilla se ei ole vielä käytössä on nyt tarjolla perusteita ottaa askel kohti sähköistä kilpailutusta. Valtaosa järjestelmää käyttäneistä yksiköistä ei ole tehnyt tarkempia mittauksia järjestelmän hyödyistä, vaikka hyödyt oli empiirisesti todettu. Tutkimustuloksia voidaan käyttää pohjana, mikäli yksikkö kokee tarpeelliseksi tutkia jotain aiheeseen liittyvää osa-aluetta jatkossa.

Tutkimustulosten soisi luovan enemmän keskustelua sähköisestä kilpailuttamisesta. Järjestelmän käyttäjätäkään eivät ole ottaneet kaikkea potentiaalia käyttöönsä, koska huutokauppoja on edelleen kokeillut todella pieni osuus. Vielä ei ollut ajankohtaista ottaa selvää huutokaupan hyödyistä ainakaan satunnaisotannalla. Koska huutokauppa on herättänyt suuresti kiinnostusta, sitä lienee mahdollista tutkia laajasti jo kahden vuoden sisällä.



### 8.3 Kehittämisehdotuksia toimeksiantajalle

Suurin kritiikki järjestelmiä kohtaan aiheutui niiden joustamattomuudesta tarjouspyynnön suunnittelussa. Sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttö edellyttää hankintayksiköiden sopeutumista tiettyyn muottiin kilpailutusten toteuttamiseksi. Järjestelmän toiminnan kannalta tilanne on hankala, koska mikäli sitä lähtee muokkaamaan helpommin sovellettavaksi, saattaa järjestelmä muuttua monimutkaisemmaksi ja tätä kautta raskaammaksi käyttää.

Järjestelmää käyttäviä hankintayksiköitä olisi järkevä haastatella tarkoin hankintojen toteutusten yhteydessä, jotta Tarjovalle syntyisi enemmän tietoutta käytön haasteista. Voihan olla mahdollista, että hankintayksikön kokemat ongelmat on helppo mitätöidä vähäisillä muutoksilla. Jos joustamattomuutta on hankala järjestelmää kehittämällä parantaa, koulutuksen tarjoaminen järjestelmän käyttöönnoton rinnalle on erittäin tärkeää. Sen suunnitteluun kannattaa panostaa, jotta hankintayksiköiden on helpompi sopeutua muuttuvaan hankintarutiiniin. Paitsi että sitä on syytä tarjota paikanpäällä, sitä varten voisi kehitellä kattavan itseopiskelumateriaalin, jossa käydään läpi tyypillisimpiä tapoja toteuttaa hankintoja.

Passiivisuuden taittamiseksi ei ole muuta keinoa kuin jatkaa markkinointia aktiivisesti ja tuoda ilmi sähköisten järjestelmien kansantaloudellisia hyötyjä. Sekä järjestelmästä että erityisesti huutokaupasta on syytä pyrkiä synnyttämään keskustelua. Kenties olisi järkevää koittaa herättää kiinnostusta myös hankintayksiköiden asiakaspuolella jollakin keinolla, koska yksi vahva syy passiivisuuteen on pelko toimittajien käyttövalmiuksista. Paljon kilpailuttavissa hankintayksiköissä tiedetään tulevasta lakimuutoksesta, mutta toimittajat eivät välttämättä ole siihen samalla tavalla perehtyneet.

Positiivisimmin sähköinen kilpailutusjärjestelmä vaikutti jätettyjen tarjousten laatuun vähentämättä tarjousten lukumäärää. Tarjousten vertailtavuus on myös tehostunut huomattavasti. Huutokauppa herättää suurta kiinnostusta. Nämä ovat tutkimuksen oleelliset tulokset markkinoinnin näkökulmasta.

## 8.4 Järjestelmien tulevaisuus ja lain vaikutus

### **Hankintamenettelyjen muutos**

Dynaamiset hankintajärjestelmät ja sähköiset huutokaupat ovat vielä hankintamenettelyinä vähäisessä käytössä. Kaikesta voi kuitenkin päätellä, että erityisesti sähköinen huutokauppa tulee olemaan tulevaisuudessa todella käytetty menettely. Kenties siitä tulee jopa vakiopalikka kaikkiin soveltuvien menettelyjen kilpailutuksiin. Yhteishankintayksiköt siirtynevät dynaamiseen hankintajärjestelmään, kunhan sellainen saadaan kehitettyä.

Sähköisen kilpailuttamisen ansiosta kilpailutusten avoimuus kasvanee huomattavasti jo nykyisestä avoimuudesta. Järjestelmien avulla rajoitettu menettely muun muassa käy täysin turhaksi, koska järjestelmällä on niin tehokasta kilpailuttaa useamman tarjoajan kesken. Nykyisellään rajoitettua menettelyä perustellaan pääasiassa sillä, että epäkelvot toimittajat saadaan karsittua pois tai että tarjouspyyntöjen liitteiden lähettäminen monelle on työlästä. Sähköistymisen kehittyessä myös erilaiset strategiset piirrokset ja muu kilpailutusmateriaali tulevat löytymään pääasiassa vain internetistä. Kilpailutusjärjestelmät osaavat karsia automaattisesti epäkelvot tarjoajat pois. Lopputuloksena voisi kuvitella julkisten hankintojen laadun paranevan huomattavasti verrattuna nykyiseen hankintojen tasoon.

### **Hankintaorganisaatiomuutokset**

Jo viimeaikoina on ollut nähtävissä hankintojen keskittämistä. Kuntaliitoksen yhteishankintayksikkö KL-kuntahankinnat OY kattaa lähes täydellisesti koko Suomen kuntakentän. Kuntien yhteistyö hankintojen osalta on vahvaa. Pienet kunnat ovat luovuttaneet massatavaroiden kilpailutuksen suuremmille kunnille toteutettavaksi yhteisesti. Suunta on todennäköisesti menemässä enemmän siihen, että pienissä kunnissa hankintaosaaminen vähenee ajan myötä. Kuntaliitosten myötäkin suunta on todennäköinen.

Näin ollen, vaikka tällä hetkellä sähköisiä järjestelmiä on käytössä melko rajatusti suhteessa koko maan kuntamäärään, se ei tarkoita, että laajentumisen varaa on enää

tälläkään hetkellä suuresti. On toki muistettava, että tekniset osastot pysyvät kunnissa varmasti vielä kauan erillisinä organisaatioina, jotka toteuttavat kilpailutuksia jatkossakin hyvin omatoimisesti. Kuntaliitokset vähentävät näitäkin. Osassa pieniä kuntia jopa osa teknisistä hankinnoistakin on luovutettu suurempien hankintayksiköiden toteutettavaksi.

## **Euroopan menettely sähköisen kilpailuttamisen lisäämiseksi**

EU:n suurimpia ongelmia sähköisen kilpailuttamisen suhteen on luoda järjestelmistä sellaisia, että ulkomaalaisen on helppo osallistua maiden rajojen yli kilpailutuksiin. Koska järjestelmien suunnittelussa annettiin niiden kehittäjille alussa vapaat kädet, ei EU-alueella ole kunnollista yhtenäisyyttä järjestelmissä. On mielenkiintoista seurata, kuinka komissio kyseisen ongelman korjaa.

Suomessa järjestelmien samankaltaisuus on toteutettu HILMA-portaalin avulla. Järjestelmien on luotava tarjouspyyntö, joka on yhtenäinen HILMAN muotoilun kanssa. Mikäli HILMA tottelee muotoilussaan EU-ohjeita ja muissa maissa on samanlainen systeemi, ainut vaikeus syntyy toimittajien todentamisessa ja ohjelmistojen kielessä, joka ei ole suuri ongelma. Maissa on kuitenkin jo yhtenäinen laki hankintojen osalta, joten sekään ei tuota ongelmia.

Vaarana on kuitenkin, että komissiossa sidotaan liiaksi kilpailutusjärjestelmien tarjoajia tulevaisuudessa, jolloin hankintojen suunnittelun kehittyminen järjestelmien kautta pysähtyy. Helpoin ratkaisuhan olisi, että kaikkialla olisivat täsmälleen samanlaiset järjestelmät, jolloin niitä sitoisivat muun muassa muotoseikat. Tässäkin opinnäytetyössä kävi kuitenkin ilmi, että järjestelmien nykyinen jäykkyys on hienoinen ongelma hankintoja tekevien keskuudessa. Jo nyt Suomenkin hankintalakia pidetään jäykkänä paitsi toimittajien myös hankintahenkilöiden taholta.

Miksi emme elä jo täysin sähköistetyssä hankintamaailmassa? Komissio on luottanut liiaksi siihen, että valtiot kehittävät hankintojensa sähköisyyttä omatoimisesti. Pieni tuuppaus aiheen piiriin vuosia aiemmin olisi vaikuttanut positiivisesti koko hankintojen maailmaan jo nyt. Aiheen kansantaloudellinen näkökulmakin huomioon ottaen jäsenvaltioita on käsitelty melko hellävaraisesti. Toisaalta jo vuoteen 2016

mennessä Suomenkin pitäisi olla kokonaan sähköistetty hankintojen osalta, joten kehitys ottanee suuria harppauksia lähivuosien sisällä.

## Lähteet

Bausà Peris, O, Kourtidis, S, Liljemo, K, Loozen, N, Rodrigues-Frade, J & Snaprud, M. 2013. e-Procurement Golden Book of Good Practice. Viitattu 30.01.2014.  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/docs/e-procurement\\_golden\\_book\\_of\\_good\\_practice.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/docs/e-procurement_golden_book_of_good_practice.pdf).

Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions - A strategy for e-procurement. 2012. Viitattu 1.11.2013. [Http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0179:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0179:FIN:EN:PDF).

Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden vaatimukset ja vaadittavat selvitykset 28.3.2012. Viitattu 27.1.2014.  
<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/ehdokkaiden-ja-tarjoajien-soveltuvuus/ehdokkaiden-ja-tarjoajien-soveltuvuuden-vaatimukset/Sivut/default.aspx>.

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset Hankinnat. Helsinki: WSOYpro.

EU:n hankintadirektiivin uudistus: halvin hinta ei yksin ratkaise. 2013. Viitattu 27.1.2014.  
<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=283910&contentlan=1&culture=fi-FI#.UqhaueJ1BZ8>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista 2011 Bryssel. Viitattu 1.11.2013. [Http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:FI:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:FI:PDF).  
 Eurooppa 2020 –strategia pähkinänkuoressa. N.d. Viitattu 28.01.2014.  
[http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_fi.htm).

Halonen, J. 2013. Kaupunkien ja kuntien lukumäärä. Viitattu 1.11.2013.  
[Http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx).

Hakkarainen, N. 2013. Kustannustehokkuutta sähköisillä hankinnoilla? Dynaaminen hankintajärjestelmä puitejärjestelyn haastajana. Viitattu. 29.1.2014.  
[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42131/Kustannustehokkuutta%20shkisiill%20hankinnoilla\\_Dynaaminen%20hankintajrjestelm%20puitejrjestelyn%20haastajana\\_Hakkarainen%20Niina.pdf?sequence=2](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42131/Kustannustehokkuutta%20shkisiill%20hankinnoilla_Dynaaminen%20hankintajrjestelm%20puitejrjestelyn%20haastajana_Hakkarainen%20Niina.pdf?sequence=2).

Hankintojen ilmoitusmenettely. N.d. Viitattu 29.1.2014.  
<http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/ilmoitusmenettely>.

HILMAssa julkaistut hankintailmoitukset. 2013. Viitattu 1.11.2013.  
[Http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot\\_2012](http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot_2012).

- Hytönen, T & Lehtomäki, L. 2010. Valtion hankintakäsikirja 2010. Valtiovarainministeriön julkaisusarja.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/20110110Valtio/Hankintakaesikirja.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20110110Valtio/Hankintakaesikirja.pdf).
- Kansantalous. 2013. Viitattu 1.11.2013.  
[https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk\\_kansantalous.html](https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_kansantalous.html).
- Kilpailutusjärjestelmä etenee myötätuulessa. 2013. Viitattu 1.11.2013.  
<http://www.kuntahankinnat.fi/fi/ajankohtaista/kilpailutusjarjestelma-etenee-myotatuulella>.
- Kynnysarvot. N.d. Viitattu 1.11.2013. <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/kynnysarvot/Sivut/default.aspx>.
- Laki julkisista hankinnoista 2007. Viitattu 1.11.2013.  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>.
- Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä. 2011. Viitattu 1.11.2013. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110698>.
- Mikkola, K. 2013. Markkinaoikeus toimii nykyään ripeästi. Viitattu 27.1.2014.  
<http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1368764967978>.
- Mitä julkiset hankinnat ovat? N.d. Viitattu 11.2.2014.  
[http://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/julkiset\\_hankinnat](http://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat).
- Pienhankinnat. N.d. Viitattu 28.01.2014. <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/pienhankinnat/Sivut/default.aspx>.
- Hankintayksiköt. N.d. Viitattu 29.01.2014. <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/hankintayksikot/Sivut/default.aspx>.
- Määräajat. N.d. Viitattu 29.1.2014.  
<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/maaraajat/Sivut/default.aspx>.
- Pavel, J, Kubik, R. 2011. Impact of E-auctions on Public Procurement Effectiveness. Viitattu 10.2.2014. <http://www.ipedr.com/vol14/2-ICIMS2011S00006.pdf>.
- Pekkala, E & Pohjonen, M. 2012. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma 5. Painos.
- Purmonen, M. 2013. Sähköinen huutokauppa – lainmukainen tapa neuvotella hinnoista. Viitattu 1.11.2013. <http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/hankintauutisia/kolumnit/sahkoinen-huutokauppa/Sivut/default.aspx>.
- Rantanen, T. 2013. Tulossa: Hankintatoimen sähköistäminen. Viitattu 6.11.2013.  
[http://hanseljalki.ssthosting.fi/files/pdf/hanselforum/Hankintojen\\_sahkoistaminen2.pdf](http://hanseljalki.ssthosting.fi/files/pdf/hanselforum/Hankintojen_sahkoistaminen2.pdf).

Saaranen-Kauppinen, A & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Viitattu 7.2.2014.  
[http://www.fsd.uta.fi/fi/julkaisut/motv\\_pdf/KvaliMOTV.pdf](http://www.fsd.uta.fi/fi/julkaisut/motv_pdf/KvaliMOTV.pdf).

Salminen, M. 2013. Digiosaaminen luokattoman huonoa Suomessa. Kauppalehti 32, 4–5.

Tarjouspyynnön sisältö. N.d. Viitattu 28.01.2014.  
<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/tarjouspyynnnon-sisalto/Sivut/default.aspx>.

Suunnittelukilpailu ja muut suunnitteluhankinnoissa käytettävät menettelyt. 2012. Viitattu 29.1.2014  
<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/hankintamenettelyt/suunnittelukilpailu/Sivut/default.aspx>.

Sähköinen kilpailuttaminen – mitä, miksi, kenelle, miten? N.d. Viitattu 11.2.2014.  
<http://www.hansel.fi/fi/palvelut/sahkoinenkilpailuttaminen>.

Tarjouksen tekeminen. 2012. Viitattu 27.1.2014.  
<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouksen-tekeminen/Sivut/default.aspx>.

Tehokasta toimintaa yhteishankinnoilla edullisesti. N.d. Viitattu 5.12.2013.  
<http://www.kuntahankinnat.fi/>.

Tervetuloa HILMAN sivuille! N.d. Viitattu 6.2.2014.  
<http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>.

Vihreä kirja: Sähköisen hankinnan käytön laajentamisesta EU:ssa. 2010. Viitattu 29.11.2014. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0571:FIN:FI:PDF>.

Yhteishankintojen tekeminen. N.d. Viitattu 27.1.2014.  
<http://www.hansel.fi/fi/toiminta/yhteishankinnat>.

Yt-neuvottelut kesken jo yli 40:ssä kunnassa. 2013. Viitattu 1.11.2013.  
[Http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-1288609217722.html](http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-1288609217722.html).

## Liitteet

### Liite 1. Sähköisestä järjestelmästä mahdollisesti syntyvien etujen selvittäminen

Voiko nimenne ja edustamanne organisaatio mainita opinnäytetyössä?

Kauanko olette käyttäneet järjestelmää?

#### **Komission tutkimuksiin vertaaminen:**

Onko sähköinen järjestelmä aiheuttanut muutosta tarjouspyyntövaiheen ajankäyttöön?

Onko järjestelmä tehostanut hankintatoimea?

Onko järjestelmä vaikuttanut jätettyjen tarjousten hintaan?

Vaikuttaako sähköinen järjestelmä jätettyjen tarjousten määrään?

Onko jätettyjen tarjousten laadussa havaittu muutoksia?

#### **Muiden etujen selvittäminen:**

Oliko sähköisen järjestelmän käyttöönotto helppoa vai koettiin se ongelmaiseksi?

Miten tarjoajat ovat suhtautuneet?

Toteutatteko kilpailutukset täysin sähköisesti nykyään vai käytättekö vielä perinteisempiä menetelmiä? Miksi?

Oletteko käyttäneet huutokauppaa? Mitä mielteitä siitä?

Jotain muuta, mitä haluaisitte aiheesta kertoa?



## Liite 2. Esteitä sähköiseen kilpailuttamiseen siirtymisessä

Voiko nimenne ja organisaationne mainita opinnäytetyössä?

Keskustelua kunnan toiminnasta hankintojen osalta:

- Haastateltavan rooli
- Kunnan hankintapolitiikasta
- Haastateltavan valtuuksista

Keskustelua hankintojen teknisestä suorittamisesta:

- Hankintoihin kuluva aika
- Hankintamenettelyn valinnan perusteet
- Hankintaan osallistuvista
- Käytettävistä ohjelmista

Keskustelua sähköisestä kilpailuttamisesta:

- Huutokaupasta
- Tietoisuudesta järjestelmiä kohtaan
- Mielipiteitä järjestelmistä
- Toimittajien suhtautuminen